



PREMIER MINISTRE

Centre
d'analyse
stratégique

www.strategie.gouv.fr

2009

Rapport d'activité

Sommaire

Présentation du Centre d'analyse stratégique

1. L'organisation et les ressources	7
1.1. Les quatre Départements sectoriels et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales	8
1.2. Le Secrétariat général	9
1.3. Le réseau interministériel de veille et de prospective	9
2. Le réseau d'expertise publique	9
2.1. Conseil d'orientation pour l'emploi	10
2.2. Conseil d'analyse économique	10
2.3. Conseil d'orientation des retraites	10
2.4. Conseil d'analyse de la société	11

Présentation des travaux du Centre d'analyse stratégique

► Département Affaires économiques et financières 15

1. Présentation générale des travaux	15
1.1. Accompagner les mutations du capitalisme	15
1.2. Consolider le financement de l'économie	17
1.3. Définir les bonnes incitations	19
2. Résumés	20
2.1. Notes de veille	20
2.2. Rapports et Documents	25
2.3. Colloques et séminaires	29

► Département Recherche, Technologies et Développement durable..... 31

1. Présentation générale des travaux	31
1.1. La lutte contre le réchauffement climatique	31
1.2. Développement durable : l'apport de la science économique	32
1.3. Relever le défi technologique de l'éolien et du véhicule électrique	36
1.4. La société numérique du futur et le développement du télétravail	37
2. Résumés	39
2.1. Notes de veille	39
2.2. Rapports et Documents	43

► Département Travail, Emploi et Formation	51
1. Présentation générale des travaux	51
1.1. Emploi	51
1.2. Formation.....	52
1.3. Travail.....	53
1.4. Travaux transversaux.....	54
2. Résumés.....	54
2.1. Notes de veille	54
2.2. Rapports et Documents	59
2.3. Colloques et séminaires	59
► Département Questions sociales	61
1. Présentation générale des travaux	61
1.1. La société française dans la crise	63
1.2. La performance des politiques sociales et éducatives	63
1.3. Neurosciences et politiques publiques	64
2. Résumés.....	65
2.1. Notes de veille	65
2.2. Rapports et Documents	68
2.3. Colloques et séminaires	70

PRÉSENTATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Créé par le décret n° 2006-260 du 6 mars 2006, le Centre d'analyse stratégique exerce, sous l'autorité du Premier ministre, des missions de veille et d'expertise, afin d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle.

En outre, depuis le 1^{er} juin 2007, le Centre d'analyse stratégique est également mis à la disposition du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la Prospective et de l'Évaluation des politiques publiques. Le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, le ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ainsi que le ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État peuvent demander au Centre d'analyse stratégique de réaliser des travaux.

À cette fin, il élabore des rapports, recommandations et avis, dans le cadre d'un programme de travail annuel arrêté par son directeur général après consultation d'un Comité d'orientation.

Institué auprès du directeur général du Centre d'analyse stratégique, le Comité d'orientation comprend deux députés et deux sénateurs désignés par les présidents de chacune des deux assemblées pour la durée de leur mandat et un membre du Conseil économique et social désigné par son président pour la durée de son mandat ainsi que le président délégué du Conseil d'analyse économique, le président délégué du Conseil d'analyse de la société, le président du Conseil d'orientation des retraites, le président du Conseil d'orientation pour l'emploi, le président du Haut Conseil à l'intégration, le secrétaire général des affaires européennes et le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire.

Pour répondre aux saisines ministérielles et réaliser son programme de travail, le Centre d'analyse stratégique élabore des travaux qui se caractérisent par :

- la variété : projections de moyen, long ou très long termes, défrichage de sujets expérimentaux, inscription dans une réflexion initiée au plan communautaire, participation à l'expertise interministérielle...
- la diversité des méthodes de travail employées : commissions associant administrations, experts et représentants des milieux économiques et sociaux, séminaires nationaux ou internationaux, journées d'études, sollicitation d'experts extérieurs ou d'équipes universitaires...

Pour mener ses travaux, le Centre d'analyse stratégique s'appuie sur une équipe permanente de chargés de mission et de conseillers scientifiques. Il peut aussi faire appel à des experts extérieurs, en particulier des universitaires, chercheurs et représentants de la société civile.

1. L'organisation et les ressources

Outre une équipe d'environ soixante-dix chargés de mission répartis en six Départements ou services, le Centre d'analyse stratégique s'appuie sur une vingtaine de conseillers scientifiques permanents. Provenant d'horizons variés, ils contribuent à la diversité et à la capacité d'expertise de l'organisme.

1.1. Les quatre Départements sectoriels et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Département Affaires économiques et financières

Conjuguant des approches macro et microéconomiques, le Département Affaires économiques et financières traite des questions de croissance et d'efficacité des marchés (marché de biens et services, marchés financiers), ainsi que des politiques de développement des entreprises et des finances publiques.

Département Recherche, Technologies et Développement durable

Le Département Recherche, Technologies et Développement durable est en charge des politiques sectorielles (énergie, transport, aménagement) et des questions technologiques.

Pour l'ensemble de son champ de compétences, l'objectif de développement durable est placé au cœur de ses préoccupations.

Département Travail, Emploi et Formation

En lien étroit avec le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Département Travail, Emploi et Formation est chargé de l'analyse du marché du travail au regard notamment des mutations économiques et des mobilités professionnelles.

Il suit également les questions relatives aux politiques du travail, à l'emploi et à la formation tout au long de la vie, afin d'alimenter la réflexion et le débat sur les réformes des relations de travail et d'emploi.

Il assure l'animation du travail de prospective des métiers et des qualifications avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales.

Département Questions sociales

Le Département Questions sociales a pour mission la réalisation, la valorisation et la diffusion d'expertises relatives aux politiques de cohésion sociale et de protection sociale.

En lien étroit avec le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le Haut Conseil de la famille et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il réalise une analyse et une prospective des évolutions sociales et sociétales et produit des préconisations en matière de politiques publiques.

Il lui est ainsi attribué une observation des transformations sociétales, culturelles et démographiques, en France et dans le monde.

Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Service à part entière du Centre d'analyse stratégique, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), créé par le décret n° 78-353 du 20 mars 1978, constitue le principal centre de recherche français dans le domaine de l'économie internationale.

À ce titre, il est régulièrement consulté par les grands organismes internationaux, comme la Commission européenne, l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international ou encore la Banque mondiale.

Doté d'une équipe d'une cinquantaine de personnes, dont une trentaine d'économistes, il produit des études, recherches, bases de données et analyses sur les grands enjeux de l'économie mondiale (politiques commerciales, grandes économies émergentes, intégration européenne, mondialisation financière, migrations...).

1.2. Le Secrétariat général

Au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », l'action « Stratégie et prospective » rassemble les moyens en personnel et en fonctionnement du Centre d'analyse stratégique, du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, du Conseil d'orientation pour l'emploi, du Conseil d'orientation des retraites, du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'analyse de la société. Le Secrétariat général met en œuvre la politique de gestion, de formation et de valorisation du personnel. Il assure, par ailleurs, la gestion des crédits de l'action et, à ce titre, est notamment chargé de la préparation, de l'exécution et du suivi du budget.

Par ailleurs, le Centre de ressources, qui relève du Secrétariat général, a pour mission d'assurer la collecte, la diffusion et la mise à disposition de l'information au sein du Centre d'analyse stratégique et de certains des organismes associés. Il assure une veille documentaire en complément de la veille thématique réalisée par les chargés de mission.

1.3. Le réseau interministériel de veille et de prospective

Le Service veille, prospective, international assure des missions de veille et d'analyse comparative internationale sur les thèmes du programme de travail. Depuis décembre 2007, il anime un réseau interministériel de veille et de prospective.

Ce réseau regroupe à ce jour dix-neuf dispositifs de prospective et de stratégie relevant de quatorze ministères, de deux secrétaires d'État et de deux services rattachés au Premier ministre.

Il assure cinq fonctions principales : la coordination et la synthèse des travaux de prospective ; l'animation des acteurs français et étrangers ; une fonction de centre de ressources en termes d'expertise et d'appui méthodologique ; la veille et l'alerte au profit des décideurs publics ; enfin, la communication et le débat sur les grands enjeux des prochaines années.

2. Le réseau d'expertise publique

Outre le Centre d'analyse stratégique, le Premier ministre dispose de cinq conseils d'expertise et de prospective, qui rassemblent des experts, des universitaires et, pour certains d'entre eux, des partenaires sociaux ainsi que des élus nationaux ou locaux.

Conformément aux recommandations des différentes missions qui ont examiné l'organisation des Services du Premier ministre, le Centre d'analyse stratégique joue à l'égard de ces conseils un rôle de tête de réseau. En liaison avec leurs secrétariats permanents, il assure ainsi

leur gestion administrative et financière, de même qu'il participe à leurs travaux. Réciproquement, les présidents et secrétaires généraux de ces organismes conseillent le Centre d'analyse stratégique dans l'élaboration de son programme de travail.

2.1. Conseil d'orientation pour l'emploi

Créé par le décret n° 2005-326 du 7 avril 2005, le Conseil d'orientation pour l'emploi a pour missions :

- de formuler, à partir des études et analyses disponibles, un diagnostic sur les causes du chômage, ainsi que d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail et des perspectives pour l'emploi à moyen et long termes ;
- d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, en s'appuyant en particulier sur les expériences locales et les réformes menées à l'étranger, notamment dans les pays de l'Union européenne ;
- de formuler des propositions pour lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi, et d'accroître l'efficacité des différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi.

Il élabore des rapports et recommandations, et peut en outre être saisi de toute question par le Premier ministre et par les ministres chargés du travail et de l'économie.

2.2. Conseil d'analyse économique

Créé par le décret n° 97-766 du 22 juillet 1997, le Conseil d'analyse économique est chargé d'éclairer le Gouvernement, par la confrontation des points de vue et des analyses, sur les problèmes et les choix économiques du pays.

Il élabore des notes ainsi que des rapports publics sur les sujets pour lesquels le Premier ministre a demandé une expertise.

2.3. Conseil d'orientation des retraites

Institué par le décret n° 2000-393 du 10 mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :

- de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;
- d'apprécier les conditions requises pour assurer leur viabilité financière à terme ;
- de mener une réflexion sur leur financement et de suivre l'évolution de ce financement ;
- de participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- de suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des indicateurs de ces régimes.

Il élabore des rapports réguliers pour le Gouvernement ou le Parlement.

2.4. Conseil d'analyse de la société

Créé par le décret n° 2004-666 du 8 juillet 2004, le Conseil d'analyse de la société est chargé d'éclairer les choix politiques du Gouvernement, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société.

Les conclusions des groupes de travail mis en place par le Conseil d'analyse de la société donnent lieu à publication sous forme de notes ou de rapports.

PRÉSENTATION DES TRAVAUX DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Département Affaires économiques et financières

1. Présentation générale des travaux

Les travaux du DAEF sont centrés sur l'analyse des moteurs de la croissance à moyen et long termes et sur les équilibres financiers qui la sous-tendent. Cette préoccupation de long terme conduit l'équipe à s'intéresser prioritairement aux politiques structurelles de soutien à la croissance potentielle et à s'interroger sur la soutenabilité financière et environnementale des décisions publiques. L'ampleur exceptionnelle de la récession qui frappe l'économie mondiale à partir de l'automne 2008 a bien sûr fortement influencé l'orientation du programme de travail de 2009.

1.1. Accompagner les mutations du capitalisme

Les premiers travaux initiés en octobre 2008, traitant de la portée de la crise à moyen terme, laissaient augurer que la crise affecterait significativement le potentiel de croissance mais que des mécanismes de retournement pouvaient aussi rapidement jouer à travers un rebond des marchés d'actions et une dépréciation de l'euro. Plus fondamentalement, le Département a tenté d'aborder la crise dans une optique de « destruction créatrice », pointant les effets déstabilisateurs de la crise sur certains secteurs et les risques de dépression cumulative mais ébauchant simultanément les transformations de l'économie et ce que pourraient être, sur cette base, les moteurs de reprise à moyen terme.

Cet effort de préfiguration des mutations de l'économie a été impulsé par le secrétariat d'État à la prospective. À sa demande, le DAEF a pris une part active dans la préparation du colloque « Nouveau monde, nouveau capitalisme » qui s'est tenu à Paris les 8 et 9 janvier 2009. La crise y était analysée comme un facteur de transformation du capitalisme. Le colloque a permis de croiser les regards des dirigeants actuels ou anciens (Nicolas Sarkozy, Michel Rocard, Tony Blair, Angela Merkel), d'acteurs clés du système de gouvernance internationale (Pascal Lamy, Jean-Claude Trichet) et d'experts issus du monde académique (dont Joseph Stiglitz, Edmund Phelps, Amartya Sen) sur les questions suivantes : en quoi la crise change-t-elle la donne pour le politique ? En quoi est-elle porteuse de changements susceptibles de modifier la conduite des réformes ?

Le DAEF a notamment élaboré un document d'étude, parallèlement à ceux du *Financial Times*, de la *LSE* et du *Monde*. Le document analysait les déséquilibres ayant conduit à la crise, leur portée du point de vue de la théorie et des enseignements de l'histoire économique. Il proposait quatre niveaux d'interprétation de la crise : crise bancaire, crise du financement mondial, crise de répartition et, enfin, crise environnementale. Il débouchait sur quelques grands axes de rénovation de l'intervention publique. Un extrait de cette analyse du CAS a servi d'introduction au numéro spécial sur la crise proposé par *Alternatives économiques* en mai 2009 puis avril 2010.

Les défis en matière de régulation financière ont par la suite été précisés dans le cadre de la *Note de veille* n° 120, « Après la crise, quelles pistes de changement dans la régulation du capitalisme ? ».

Cette tentative de positionnement « positif » autour des transformations induites par la crise a trouvé une seconde concrétisation à travers la constitution en juin, à la demande de Nathalie Kosciusko-Morizet, du groupe « Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance »¹, présidé par Daniel Cohen (voir résumé). Ce groupe a notamment insisté sur le fait que la dynamique d'innovation nécessaire à la transformation de l'économie exigeait un desserrement de la contrainte de pouvoir d'achat et de financement des ménages. La « verdisation » des produits industriels ou de la construction, l'émergence de nouveaux bouquets de services (économie dite de l'usage qui produit des « solutions » plus que des biens) sont assimilables à la diffusion de biens et services à plus forte valeur ajoutée au sein de nos économies. Les économies sont dès lors confrontées à un défi assez proche de celui qui avait prévalu à la suite de la crise de 1929, où redistribution et croissance deviennent à nouveau des objectifs compatibles.

Toujours dans le prolongement de ces travaux, le Département s'est engagé dans un exercice de projection et de « scénarisation » des réallocations sectorielles d'emploi, sous le jeu de la crise et des objectifs environnementaux. La constitution de ces scénarios est un préalable à la projection des métiers et des qualifications que réalise le Département Travail, Emploi et Formation. Le concept de *croissance verte* suggère la montée en puissance d'un mode de croissance réduisant durablement les dégradations sur les écosystèmes liées aux activités de production et de consommation. L'impact net de ce processus sur la création d'activités et l'emploi dépendra des politiques publiques qui seront conduites. L'octroi d'un prix à des biens publics considérés jusqu'ici comme inépuisables, l'application de nouvelles normes et réglementations sont vecteurs de coûts supplémentaires. Ces coûts devraient en théorie induire un ralentissement de la croissance dont l'ampleur est fonction de la contrainte de financement des agents qui auront à les supporter (ménages, entreprises, État). Dans le même temps, l'émergence de nouveaux besoins exprimant un *verdissement* des préférences collectives (demande de consommation *durable* notamment) et l'engagement de nouvelles dépenses répondant à des objectifs environnementaux (investissements d'avenir du Grenelle de l'environnement en particulier) devraient tirer la croissance et l'emploi.

L'incertitude quant au bilan macroéconomique de ce processus de transition, qui implique une forte réallocation intersectorielle des facteurs de production et de la valeur ajoutée produite, suggère d'envisager plusieurs scénarios à l'horizon 2020. Dans cette perspective, le DAEF a élaboré une maquette macrosectorielle de projection. Son objet est de décrire trois trajectoires de croissance possibles à 2020 en fonction du paramétrage de six catégories de variables exogènes considérées comme des chocs potentiellement contradictoires : variations du prix des ressources rares, progrès technique, déformation des préférences collectives et évolution des politiques publiques environnementales sous leurs aspects normatifs, réglementaires et budgétaires. Les hypothèses retenues quant à la nature des chocs et des mécanismes de transmission à la structure de l'offre ont déjà fait l'objet d'une note². Un premier scénario

1) Groupe auquel a également participé le Département questions sociales.

2) « La croissance verte, quels impacts sur l'emploi et les métiers ? », *Document de travail*, février 2010 ; pour une version courte, voir la *Note de veille* n° 164 de janvier 2010. On trouvera un résumé de cette note dans la partie du présent rapport consacrée aux travaux du DTEF.

tendanciel issu de la maquette a également été présenté dans le cadre du groupe « prospective des métiers et qualifications ». Partant de ce scénario tendanciel¹, trois bifurcations (scénarios *vert*, *noir* et *médian*) restent à modéliser en faisant varier à la marge les indices de prix, les coefficients techniques, les coefficients budgétaires et les gains de productivité sectoriels. Les résultats de l'exercice sont attendus pour 2010.

Enfin, le Département a investi deux autres thèmes importants pour comprendre la portée de la crise.

Le premier a trait à la vitesse d'ajustement de l'emploi. Au milieu de l'année, le Département a signalé à travers des notes « informelles » le fait que les projections annonçant la destruction de 700 000 emplois pour 2009 étaient probablement excessives, de même que les scénarios de dégradation du chômage. Ce point a été approfondi par la suite dans la *Note de veille* « L'ajustement de l'emploi dans la crise : la flexibilité sans la mobilité ? ». Les comportements de rétention de main-d'œuvre de la part des entreprises y sont analysés précisément. La note souligne la forte probabilité d'une rupture dans les comportements d'ajustement de la main-d'œuvre de la part des entreprises (*lean production*, resserrement sur le cœur de métier qui limite les marges d'ajustement et attise la crainte de pertes de compétences, vieillissement démographique, développement de l'intérim et du chômage partiel...). Le cœur d'emploi demeure assez épargné par les fluctuations de l'activité. La note minore donc le risque d'un report de la hausse du chômage sur 2010 mais souligne que les mécanismes à l'œuvre risquent d'être des freins à la réallocation de l'emploi à plus long terme. Elle a été prolongée par une présentation au Conseil économique et social (à l'invitation de l'Institut de recherches économiques et sociales) et par une publication dans les *Cahiers français*².

Le second thème portait sur la position compétitive de la France en sortie de crise. La France serait-elle en mesure de prendre part à la reprise du commerce mondial ? Différentes notes informelles réalisées par le Département ont souligné les risques qui pesaient sur cette éventualité compte tenu de la sélection qui s'est opérée en période d'euro fort, qui a « réduit » le tissu de PME et ETI à l'exportation. Cette question de la profitabilité des entreprises a été également explorée dans le cadre du débat lancé par le Président de la République en début d'année concernant le partage de la valeur ajoutée des entreprises. Les travaux du CAS, présentés au Conseil d'analyse économique et repris dans la *Note de veille* « Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ? », soulignent notamment qu'une forte hétérogénéité entre PME et grands groupes sous-tend l'apparente stabilité du partage de la valeur ajoutée observée en moyenne pour l'ensemble de l'économie.

1.2. Consolider le financement de l'économie

Dès l'automne 2008, le Département a mis en avant la problématique de la consolidation budgétaire et du risque de « stress » fiscal (moment où la faible crédibilité de la politique budgétaire déclenche des comportements d'épargne de précaution chez les ménages). Ces travaux³ soulignaient que l'enjeu de soutenabilité de la dette publique allait devenir rapidement prégnant et que la question de la consolidation budgétaire allait prendre l'ascendant sur les

1) « Projections d'emplois macrosectorielles, scénario tendanciel », Note de cadrage.

2) « Chômage et institutions », *Cahiers français*, n° 353, novembre-décembre 2009.

3) « Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ? », *La Note de veille*, n° 112, et « Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ? », *La Note de veille*, n° 113.

autres questions. Ces premiers éléments d'analyse ont joué un rôle décisif dans la conception du programme de travail de 2009. Une série de travaux sur la soutenabilité des finances publiques¹ et sur les conditions d'une consolidation budgétaire réussie a été entreprise dans le prolongement de ces premières analyses. Diverses notes analysent la portée des plans de relance à travers le monde. Ces documents montrent notamment que les plans de relance sont beaucoup plus coordonnés que ne le suggèrent la plupart des commentaires. En revanche, les projections de dette auxquelles a procédé le CAS sur la base d'une maquette de comptes publics estiment qu'entre 3 et 5 points de PIB d'économie seraient nécessaires en France pour renouer avec une dynamique soutenable des comptes publics.

Face à ce constat, le Département a porté une attention particulière à la littérature sur les ajustements budgétaires expansionnistes et les conditions qui minimisent les risques d'un impact récessif de politiques de consolidation budgétaire. À la lumière des expériences étrangères passées, il apparaît notamment que les efforts de réduction du déficit public ne devraient être entrepris qu'une fois la reprise solidement ancrée.

Le DAEF, en lien avec le Département Questions sociales, a aussi participé à la réflexion sur le financement de la branche famille de la Sécurité sociale et sur l'opportunité de diminuer les cotisations sociales au profit d'autres sources de financement, à la demande du député Yves Bur. Il a par la suite participé au chiffrage de diverses options de politiques publiques à la demande de divers ministères (sur les aides au logement, la politique familiale ou l'autonomie des jeunes). C'est dans ce cadre et celui du Livre vert sur les jeunes du Haut Commissariat aux solidarités actives qu'a été approfondie et chiffrée avec précision l'idée du PARC, prêt à remboursement contingent pour les jeunes (voir la *Note de veille*, n° 143 et n° 144).

Dans le prolongement des travaux initiés fin 2008, le DAEF a continué à investir le thème de la réforme de l'État.

Suite à une commande du directeur du Budget au début de l'année 2009, sur les niveaux d'administration au sein de l'Union européenne et de l'OCDE, le DAEF a mis en place un tableau de bord de l'emploi public pour une dizaine de pays développés. Il s'agissait d'établir une batterie d'indicateurs susceptibles d'informer sur le niveau de « sur-administration », réel ou supposé, existant en France par rapport aux autres pays. Les travaux réalisés dans ce cadre montrent que la position « moyenne-haute » de la France en termes de taux d'administration s'accompagne d'un faible recours à la sous-traitance mais d'un financement indirect de l'emploi privé important.

Ce premier travail a conduit le DAEF à s'interroger sur l'efficacité des modes de gestion des services publics dans un contexte de baisse des dépenses publiques de fonctionnement. L'analyse a débouché sur la publication d'une *Note de veille* comparant l'évolution des modes de gestion des services publics pour plusieurs pays de l'OCDE.

Afin de valider les comparaisons, le DAEF a participé aux journées d'étude de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) « Prospective et fonction publique » en novembre 2009. L'approche économique et financière de l'emploi public retenue par le Centre d'analyse stratégique a été jugée par les participants comme un complément

1) Entre autres, co-rédaction, avec Marcos Poplawski-Ribeiro (CEPII), du chapitre « Soutenabilité des finances publiques » de la revue *Économie mondiale* fin mai 2009, et diverses notes adressées au Budget.

innovant et utile à l'approche juridique centrée sur la France de la DGAFP. En a résulté une coopération plus étroite avec la DGAFP (notamment en termes de mise en commun de statistiques) et des publications externes (rédaction d'articles pour la *Revue française d'administration publique* et pour celle de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)).

1.3. Définir les bonnes incitations

Savoir évaluer les contraintes pesant sur les individus ou les entreprises, repérer les comportements de sous-groupes de population, évaluer l'influence des signaux-prix et non prix sur les agents économiques, caractériser leurs effets distributifs, est indispensable dès lors que l'efficacité et l'acceptabilité des politiques publiques, notamment fiscales, constituent des éléments décisifs de la sortie de crise. Cela suppose d'analyser plus finement l'hétérogénéité de situations tant pour les ménages (par catégories sociodémographiques) que pour les entreprises (taille, âge, secteur, liens capitalistiques, etc.). Dans cette optique microéconomique, qui requiert l'exploitation de données individuelles, le Département a investi deux thèmes clés : celui de l'impact de la fiscalité verte sur les ménages et les entreprises et celui des comportements d'innovation des entreprises, selon leur taille et leur relation à un groupe. Il a parallèlement développé des outils de microsimulation destinés à tester l'effet des mesures fiscales sur un échantillon représentatif de la population.

Quant aux incitations à mettre en œuvre en ce qui concerne les ménages dans le contexte de la crise, le Centre a porté une attention particulière aux enjeux distributifs de la fiscalité verte. La *Note de veille* n° 127 « Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ? », réalisée en collaboration avec le Département Recherche, Technologies et Développement durable, fait notamment le point sur l'état du débat aux États-Unis. Elle précise les dispositions à retenir si l'on souhaite atteindre un objectif environnemental et contenir les inégalités sociales. Cette question a été développée ensuite pour illustrer le cas français, dans la *Note de veille* n° 134 « Politiques climatiques : effets distributifs et recyclage des revenus », qui montre, à l'aune des expériences étrangères, qu'il est possible d'utiliser une partie de la taxe carbone pour en neutraliser les effets régressifs et d'en affecter une autre à un objectif de croissance, de compétitivité et d'emploi. Ce travail a permis d'éclairer le débat public lors de la préparation du projet de loi sur la contribution carbone.

Le Centre a simultanément développé des outils de microsimulation qui permettent d'analyser l'effet des réformes des impôts et prestations, tant du point de vue de la dépense publique que de leur impact distributif (niveau de vie, pauvreté, etc.). Ce type d'outils est particulièrement utile pour effectuer des analyses d'impact. Il repose sur l'exploitation d'un fichier d'enquête auprès des ménages. L'idée est de simuler l'ensemble des prestations et impôts directs touchant chaque ménage de l'enquête et d'utiliser des poids issus du recensement pour « caler » la distribution des ménages observée dans l'enquête sur la population totale des ménages. Plusieurs collaborations ont été mises en place à cet effet (avec le Budget notamment concernant la simulation des aides au logement).

En 2009, les impôts et prestations suivants ont été modélisés : l'impôt sur le revenu, ainsi que l'ensemble des dépenses fiscales qui lui sont associées ; la prime pour l'emploi ; les prestations familiales : les allocations familiales et leurs majorations, complément familial,

allocation de rentrée scolaire (dans le cadre de la commande de Yves Bur évoquée plus haut sur les politiques familiales) ; les allocations logement (APL, ALF, ALS) dans le secteur locatif (en collaboration avec le Budget) ; le RMI et le passage au RSA ; le minimum vieillesse.

De plus, une mise à jour du modèle à partir des données 2006 a été effectuée (anciennement données 2003). Les barèmes des différents impôts et prestations sont disponibles, pour chaque mois compris entre 2002 et aujourd'hui.

Concernant les incitations à mettre en place en faveur des entreprises, le Centre a porté une attention particulière à l'objectif de renforcement des entreprises de taille intermédiaire (ETI) mis en avant par la loi de modernisation économique, qui vise à renforcer le tissu des entreprises de moyenne-grande taille (« *mittelstand* » à la française).

Depuis quelques années, la faiblesse du maillon intermédiaire du tissu industriel français est considérée comme un facteur explicatif important du manque de dynamisme de l'investissement privé en R & D et de la capacité d'innovation en France. En reconnaissant récemment un statut légal aux entreprises de taille intermédiaire, les pouvoirs publics s'inscrivent bien dans la doctrine selon laquelle la croissance interne et externe des PME françaises serait le vecteur par lequel l'innovation pourrait véritablement devenir le moteur de la croissance française. Pourtant, ces entreprises sont encore très mal connues, en particulier parce qu'historiquement le système de statistique français s'est construit sur la notion d'unité légale et non pas d'entreprise. L'étude empirique du comportement d'innovation des ETI et de leur contribution potentielle au développement de l'investissement privé en R & D permettrait d'éclairer les pouvoirs publics sur les mesures à adopter pour favoriser l'essor de cette catégorie d'entreprises et renforcer certaines de leurs fonctions et, au final, leur compétitivité.

Une série de travaux a été menée en collaboration notamment avec la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) (ministère de l'Éducation nationale – ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche). La contribution des ETI aux activités d'innovation et à la relance de l'activité industrielle a fait l'objet de premières évaluations statistiques. La *Note de veille* « Les entreprises de taille intermédiaire : un potentiel d'innovation à développer ? » souligne le rôle déterminant de la taille des entreprises dans leur capacité à innover mais également l'importance de l'appartenance à un groupe et de la taille de ce groupe. Cette analyse a été mobilisée pour la mission sur le développement des ETI confiée par le Premier ministre au sénateur Retailleau. Elle a été complétée par plusieurs notes informelles visant à évaluer l'impact des politiques de soutien à l'activité de recherche et d'innovation des entreprises (crédit d'impôt recherche notamment).

2. Résumés

2.1. Notes de veille

N° 120, janvier 2009

« Après la crise, quelles pistes de changement dans la régulation du capitalisme ? »

En quoi la crise est-elle porteuse de changements dans la régulation du capitalisme financiarisé qui s'est développé depuis 20 ans ? Au-delà des positions de principe sur le renforcement des règles et la réhabilitation du rôle de l'État, cette note examine quelques-unes parmi les pistes de transformation évoquées lors du colloque « Nouveau monde, nouveau

capitalisme », qui s'est tenu à Paris les 8 et 9 janvier 2009. Deux axes de transformation font l'unanimité, celui d'une adaptation de la réglementation financière et celui de l'élargissement du périmètre de la coordination économique mondiale. Semble aussi très largement admise l'idée selon laquelle l'inéquité dans la distribution des revenus nationaux et mondiaux constitue un creuset de déséquilibre. La crise économique actuelle révèle sur le plan microéconomique les insuffisances de la production d'informations et des pratiques du secteur financier. Sur le plan macroéconomique, elle illustre le caractère insoutenable des déséquilibres internationaux. La crise est ainsi née d'une conjonction de mauvaises incitations et de réglementations inadéquates et d'un défaut de coordination des politiques économiques au niveau mondial. Partant de ce constat, il faut alors repenser, d'une part, la régulation du secteur de la finance et, d'autre part, les contours d'une gouvernance mondiale dont les principales institutions ont été formatées il y a plus de 50 ans. Les ajustements à apporter à la régulation financière mondiale, tant au niveau micro que macroéconomique, devront préserver la force du mouvement de rattrapage économique initié durant les deux dernières décennies, tout en garantissant la soutenabilité du régime de croissance. La note explore les pistes de réforme au plan microéconomique (incitations individuelles à travers les différentes modalités de rémunération, systèmes d'information) et au plan macroéconomique (normes prudentielles et comptables, supervision, gouvernance mondiale).

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille120-3.pdf

N° 121, janvier 2009

« Quelles pistes de réforme pour la fiscalité locale ? »

Après la mise en place de la Commission pour la réforme des collectivités locales en octobre 2008, dont la tâche était « de simplifier les structures, de clarifier les compétences et de maîtriser les dépenses locales », le CAS a analysé les enjeux d'une réforme de la fiscalité locale. D'un point de vue théorique, deux orientations pourraient se dessiner, sous la contrainte d'un volume constant des ressources des collectivités locales et d'un même partage entre ménages et entreprises. La première viserait, pour gagner en lisibilité, à supprimer ou réduire les financements de l'État, mais devrait s'accompagner, pour compenser les inégalités territoriales, d'une péréquation renforcée. La seconde insisterait sur la spécialisation des bases d'imposition locale, à condition de rénover certains impôts locaux et d'accepter un nouveau partage des impôts d'État.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille121.pdf

N° 127, mars 2009

« Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ? »

« Nous montrerons clairement au monde entier que l'Amérique est prête à prendre la tête du combat en faveur de l'environnement », avait déclaré Barack Obama dans la foulée de son élection à la présidence des États-Unis. L'objectif d'une réduction en 2050 des émissions de CO₂ de 80 % au-dessous du niveau de 1990, affirmé lors de la campagne électorale, implique que le marché soit orienté par un signal-prix intégrant le véritable coût des émissions de gaz à effet de serre afin d'asseoir une politique à la fois efficace et crédible, c'est-à-dire susceptible d'entraîner les pays en développement dans l'effort global. Un marché de permis d'émissions, plutôt qu'une taxe carbone, devrait ainsi voir le jour. Cependant les avocats de la taxe, plus nombreux dans les milieux académiques que chez les décideurs politiques, affûtent leurs

arguments. Ils précisent notamment les dispositions à retenir si l'on souhaite atteindre un objectif environnemental et contenir les inégalités sociales. Des raisonnements similaires pourraient servir de base à un accord international qui inciterait fortement les pays émergents à réduire leurs émissions tout en restant équitable à leur égard.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille127.pdf

N° 131, avril 2009

« Les entreprises de taille intermédiaire : un potentiel d'innovation à développer ? »

Depuis peu, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont devenues l'objet de nombreuses attentions. Dotées dans le cadre de la Loi de modernisation de l'économie d'un statut officiel, elles sont présentées comme un vivier d'innovations capable de redynamiser l'économie française. Suffisamment grandes pour disposer des ressources financières et humaines nécessaires à l'exportation et à l'innovation, elles demeureraient suffisamment petites pour que leur organisation facilite l'émergence et le développement de produits nouveaux, à forte valeur ajoutée. À partir de la quatrième enquête communautaire sur l'innovation (CIS4), cette note montre que les ETI apparaissent bien comme des acteurs majeurs tant pour l'activité économique et l'emploi que pour l'innovation. Elles disposent notamment d'une forte capacité de création interne qui leur permet de développer des produits nouveaux pour leur marché, lequel est très largement international. Cette capacité est cependant freinée par des facteurs financiers et par une intégration insuffisante des sources extérieures de connaissances. Par ailleurs, il existe une forte hétérogénéité au sein de la catégorie des ETI, les ETI indépendantes ayant de moindres performances à l'innovation que celles liées à un groupe de taille intermédiaire.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille131.pdf

N° 133, mai 2009

« Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ? »

Sur périmètre national, la part de la valeur ajoutée revenant aux salariés est proche aujourd'hui du niveau observé avant les chocs pétroliers. Cependant, cette stabilité pourrait masquer des hétérogénéités entre grands groupes internationalisés et PME. En effet, la part des salaires dans la valeur ajoutée des PME indépendantes s'est accrue au cours des années 1990 par le jeu d'une compression des marges. Elle a diminué dans les groupes, ces derniers ayant pu optimiser leur processus productif en ne maintenant sur le territoire français que les activités à forte valeur ajoutée. Le partage des profits (au sens de l'excédent brut d'exploitation) entre part investie et part distribuée est marqué par la hausse des dividendes depuis 1990, provenant essentiellement de la diffusion du financement par fonds propres. Les dividendes pourraient être surestimés dans les statistiques en raison de difficultés comptables liées à l'internationalisation des groupes. En définitive, il faudrait plutôt relier les tensions sur les salaires à la faiblesse de la croissance, ainsi qu'à l'accroissement des inégalités salariales au détriment des salariés moyens. Les associer davantage aux fruits de la performance collective serait un moyen de dynamiser leur rémunération, au risque de l'amoindrir en bas de cycle. Dans le cas des groupes mondialisés se pose la question de la répartition des fruits de la croissance entre salariés nationaux et étrangers.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille133-3.pdf

N° 134, mai 2009

« Politiques climatiques : effets redistributifs et recyclage des revenus »

La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement envisage l'instauration d'une contribution « climat-énergie », compensée par une baisse des prélèvements obligatoires. En février 2009, le Président de la République avait souhaité que soit étudié dans quelle mesure cette contribution pourrait compenser la suppression de la taxe professionnelle. La commission des finances du Sénat a alors constitué un groupe de travail sur la fiscalité environnementale, présidé par Fabienne Keller, ayant vocation à analyser, à l'aune des expériences étrangères, les conditions de création d'une « taxe carbone » en France. Une telle taxe pourrait avoir un impact négatif sur les ménages les plus défavorisés, mais il est possible, à l'instar d'autres pays, d'utiliser une partie de ce nouveau prélèvement pour en neutraliser les effets régressifs et d'en affecter une autre à un objectif de croissance, de compétitivité et d'emploi. L'acceptabilité des politiques climatiques dépendra largement de leurs implications redistributives non seulement entre les entreprises et les ménages, mais aussi entre les ménages ayant différents niveaux de revenus.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille134Fin2.pdf

N° 135, mai 2009

« Les transferts financiers des migrants »

(note reprise par la revue *Problèmes économiques*, n° 2978,
La Documentation française, septembre 2009)

Les transferts financiers des migrants permettent d'assurer les dépenses de première nécessité (nourriture, santé, éducation) des pays en développement. Ils se dirigent à concurrence seulement de 10 % vers des activités productives (investissements, créations d'entreprises). Ils représentent près de 400 milliards de dollars par an. Jusqu'à la crise, leur progression a été constante. Divers handicaps empêchent la progression de ces transferts, et particulièrement le coût des transactions. Plusieurs suggestions ont été avancées dans cette note pour réduire le coût des transferts et inciter à ce qu'ils se dirigent davantage vers des activités productives.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille135.pdf

N° 143, juin 2009

« Le prêt à remboursement contingent au revenu : une nouvelle piste pour l'autonomie des étudiants ? »

On sait les difficultés qu'ont les jeunes, notamment les étudiants, à emprunter auprès des banques. Pour y remédier, les pouvoirs publics ont élaboré divers instruments, en particulier les prêts aidés, sous la forme d'une garantie publique dans la plupart des cas et, plus rarement, les dotations en capital pour les jeunes. Le PARC est une forme de prêt aidé mais il se distingue par des modalités particulières de remboursement qui assurent l'emprunteur contre le risque de défaut et permettent un lissage de la consommation dans le temps. Suggéré pour la première fois par Milton Friedman en 1955, le PARC a été mis en place à l'université de Yale à partir de 1970. Il a commencé à être développé sur une base nationale en Suède au début des années 1980. Dans le cadre du financement de l'enseignement supérieur, ce dispositif doit être à la fois envisagé comme moyen d'accroître l'autonomie financière des étudiants, et comme levier permettant d'augmenter les contributions privées des bénéficiaires de l'enseignement supérieur au financement de ce dernier. Les expériences étrangères

suggèrent que le succès du dispositif est étroitement lié à son calibrage pratique, ce en quoi les outils de microsimulation s'avèrent particulièrement utiles.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille143.pdf

N° 144, juin 2009

« Le prêt à remboursement contingent au revenu : simulations dans le cas français »

L'instauration de prêts contingents est une opération délicate car elle engage l'État sur plusieurs dizaines d'années. Un mauvais calibrage initial pourrait pénaliser tant le budget de l'État que celui des ménages. Cette note présente les simulations réalisées au Centre d'analyse stratégique de l'impact sur les finances publiques de la mise en place du PARC. Ces simulations montrent qu'un calibrage adéquat permet de cibler les aides sur les plus modestes. Ainsi, tout en maintenant un dispositif universel, seul à même de remplir un objectif d'amélioration de l'autonomie des étudiants, on s'assure que ce sont bien les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail qui bénéficieront le plus *in fine* des subventions.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille144.pdf

N° 148, juillet 2009

« L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ? »

La question de la réduction des dépenses publiques renvoie à l'efficacité des modes de gestion des services publics. Cette note se focalise sur la structure et l'évolution des dépenses de fonctionnement de plusieurs pays développés qui reflètent une pluralité d'options de gestion des fonctions collectives. Il s'agit d'identifier l'efficacité des mécanismes d'ajustement en termes de baisse absolue des dépenses. Certains pays ont diminué durablement leurs dépenses en agissant sur leur périmètre d'intervention publique (baisse de l'emploi public et/ou des rémunérations). D'autres ont modifié sensiblement les modes de gestion des services publics en recourant à l'externalisation. Dans ce cas, la politique d'emploi public n'apparaît pas comme un instrument mécanique d'ajustement.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille148.pdf

N° 151, septembre 2009

« Réglementer moins, réglementer mieux, les analyses d'impact de la réglementation »¹

Dans le contexte de l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 rendant les études d'impact obligatoires, cette note trace un historique de la méthode, expose ses principales caractéristiques, ses qualités et défauts. Elle se conclut par un panorama des tentatives françaises en la matière, avant de mettre en relief les défis qui restent à relever. Cette note a été reprise dans divers documents de l'OCDE, encore récemment dans *Strengthening the Institutional Settings for Regulatory Reform*, (avril 2010).

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille151.pdf

1) Pour mémoire, cette note avait été rédigée par l'ancien Département Institutions et Sociétés, qui a été fondu, courant 2009, avec le Département Affaires économiques et le Département Questions sociales.

N° 156, novembre 2009

« L'ajustement de l'emploi dans la crise : la flexibilité sans la mobilité ? »

Au second semestre 2009, l'ajustement quantitatif de l'emploi dans les secteurs principalement marchands se caractérisait par une asymétrie particulièrement marquée entre celui, très faible, portant sur les effectifs dit du « cœur de l'emploi », et celui, beaucoup plus important, portant sur une frange périphérique de l'emploi recoupant les contrats flexibles tels que l'intérim et les contrats à durée déterminée. Cette dualité du marché du travail résulte principalement de restructurations importantes du tissu productif intervenues dans la seconde moitié des années 1990 (le secteur automobile est représentatif à cet égard) et visant à minimiser le besoin en fonds de roulement et à optimiser la réactivité des entreprises en cas de choc. Ce type d'ajustement conjoncturel pourrait toutefois masquer les véritables enjeux liés au choc structurel actuel, en freinant les réallocations de compétences des secteurs déclinants vers les secteurs en expansion, ainsi que les recompositions de compétences autour de métiers transversaux dans le cadre de nouveaux modes de croissance plus respectueux de l'environnement.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille156.pdf

N° 161, décembre 2009

« La protection des intérêts stratégiques dans l'Union européenne : une voie étroite ? »

L'Union européenne a plusieurs fois fait obstacle à l'adoption de mesures étatiques de protection d'intérêts jugés stratégiques, notamment s'agissant de la mise en place d'actions spécifiques au bénéfice des États ou de régimes d'autorisation des investissements étrangers. Une analyse minutieuse permet cependant d'indiquer que concilier le principe de libre circulation des capitaux énoncé par le droit communautaire et la protection des intérêts stratégiques nationaux est possible, sous réserve que les mesures concernées soient dûment motivées par la sauvegarde d'un intérêt général et strictement proportionnées à l'objectif poursuivi. Elle conduit également à souligner que les États membres de l'UE ont la possibilité d'utiliser d'autres outils protecteurs, pour lesquels le droit communautaire n'a pas – ou pas encore – imposé de prescriptions particulières.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille161vf.pdf

2.2. Rapports et Documents

Tableau de bord des dépenses publiques européennes

Juin 2009

L'exercice de révision du « cadre financier » de l'Union européenne programmé par le Conseil européen fournit une occasion unique de s'interroger sur les grandes évolutions souhaitables du budget communautaire à l'horizon 2013, sans se positionner d'emblée sur la nature exacte des arbitrages politiques à rendre, et qui porteront *a priori* sur la période post-2013. Dans cette perspective, il semble nécessaire d'élargir le débat sur le budget communautaire en tenant compte des dépenses engagées par les États membres, parfois invoquées de manière implicite, mais sur lesquelles aucun état des lieux systématique n'existe à ce jour : c'est cette lacune que le tableau de bord entend combler, afin de fournir un outil d'appréciation utile aux décideurs publics et, plus largement, à la communauté intellectuelle. Le *Tableau de bord des dépenses publiques européennes* est établi sur la base de données relatives aux dépenses

réalisées par l'UE et l'ensemble de ses États membres en 2006 (dernière année de recensement). Ces données ont été chaque fois que possible comparées à celles recueillies pour les États-Unis, le Canada, le Japon et la Suisse.

Cette présentation « agrégée » des dépenses publiques européennes a pour premier objectif de moyen terme d'éclairer les discussions relatives à la révision du cadre financier de l'UE à l'horizon 2013. Il paraît en effet impératif d'envisager cet horizon décisionnel en tenant compte des dépenses communautaires et nationales : d'une part, parce que les dépenses engagées par l'UE s'inscrivent quasiment toutes dans des domaines de compétences « partagées » avec les États membres, et s'accompagnent donc de dépenses nationales souvent très importantes ; d'autre part, parce que la volonté affichée d'adapter les dépenses communautaires aux priorités de la Stratégie de Lisbonne ne doit pas faire oublier que la mise en œuvre de cette stratégie incombe largement aux États membres, dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination ». À la différence d'une approche centrée sur les seules dépenses communautaires, cette approche agrégée permet de répondre de manière directe à une question centrale : le niveau global des dépenses européennes engagées dans tel ou tel secteur est-il ou non suffisant au regard de la priorité qui lui est accordée et au regard du niveau des dépenses engagées par d'autres pays ?

Cette approche a pour deuxième objectif de répondre à une question de plus long terme : la répartition actuelle des dépenses publiques entre niveau communautaire et niveau national est-elle comparable, ou appelée à le devenir, à celle constatée dans d'autres ensembles confédéraux ou fédéraux (États-Unis, Canada, Suisse) ? L'intérêt de telles comparaisons internationales est d'abord de fournir des éléments d'appréciation factuels parfois aussi éclairants que les enseignements classiques de la théorie du « fédéralisme budgétaire ».

Cette présentation agrégée des dépenses publiques européennes répond enfin à un troisième objectif plus immédiat : celui de contribuer à analyser le caractère plus ou moins stratégique des dépenses communautaires pour les États membres de l'UE, dont la France.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/TDBDECAS-septembre2009.pdf

Tableau de bord de l'emploi public Octobre 2009

Face au déficit croissant des finances publiques, la question d'une éventuelle « sur-administration » est souvent posée en France. Les comparaisons d'emplois publics entre pays développés constituent un repère utile. Le *Tableau de bord de l'emploi public* se propose ainsi d'informer sur le niveau « relatif » d'administration de la France par rapport à certains pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Pour ce faire, il compare les niveaux d'administration en termes d'effectifs et de dépenses publiques relativement à la population totale et par rapport à l'activité économique. Enfin, il examine la structure des emplois et les niveaux d'administration par fonction (éducation, santé, protection sociale, etc.). Ce travail mobilise essentiellement les données de l'OCDE et d'Eurostat sur dix-quinze ans (1991-1996-2005 ou 2006). Il débouche sur un premier regroupement sur la base de faisceaux croisés d'indicateurs.

Ces comparaisons sont néanmoins délicates à mener. L'hétérogénéité des modes de gestion, des statuts, des principes budgétaires incite à bâtir un diagnostic en croisant une multitude de critères. Le tableau de bord a pris le parti de centrer l'analyse sur le concept d'emploi « financé » sur ressources publiques, quel que soit son statut juridique. L'emploi du secteur

des administrations publiques, tel que le mesure la Comptabilité nationale, constitue le concept statistique qui s'approche le plus de l'optique adoptée.

Dans le cas de la France, les résultats les plus saillants sont les suivants :

- le niveau d'emploi dans les administrations publiques (centrale, locale, de sécurité sociale) apparaît en première approche, élevé au regard du nombre d'administrés, sans pour autant se situer dans des zones atypiques. La France dispose notamment d'un nombre d'agents rémunérés par l'État proche des niveaux britannique ou canadien ;
- le niveau globalement important du taux d'administration français relève essentiellement de l'emploi dans les services généraux et beaucoup moins de l'emploi dévolu à des fonctions « spécialisées » ;
- cette position « moyenne-haute » s'accompagne d'un faible recours à la sous-traitance en comparaison des pays anglo-saxons, ce qui pourrait conduire à relativiser le premier classement et à ramener la France dans la moyenne ;
- néanmoins, le niveau d'emploi public français apparaît élevé lorsque l'on prend en compte le nombre de services d'utilité générale que l'État prend *in fine* à sa charge pour le compte des administrés, à travers un subventionnement de l'offre ou de la demande. De ce point de vue, la France apparaît plus comme un pays « socialisé » que comme un pays « administré » au sens étroit du terme ;
- une analyse fonctionnelle plus fine de l'emploi public français montre que le taux globalement élevé d'administration peut coexister avec des « poches » de sous-administration sectorielle ou spatiale. Les secteurs de l'éducation ou de la santé sont particulièrement éclairants de ce point de vue puisque des niveaux globalement élevés d'emploi public dans ces deux fonctions peuvent recouvrir des situations de faible encadrement d'enseignants aux niveaux du primaire ou du supérieur dans l'éducation ou une très forte hétérogénéité par professions de santé ;
- au-delà du constat particulier d'un haut niveau d'emploi sur la fonction « services généraux », il existe des indices concordants d'un recours élevé à des emplois auxiliaires de nature administrative au sein de plusieurs autres fonctions spécialisées ;
- le tableau de bord met en définitive en lumière le fait que la problématique de l'allocation des ressources humaines au sein de l'administration, et notamment les questions de formation et de mobilité, est au moins aussi décisive que celle du niveau général de l'emploi pour gagner en efficacité de production publique.

La DGAFP a demandé une présentation de ce travail dans le cadre de sa journée d'étude « Prospective et fonction publique » du 26 novembre 2009 à Bercy. Un article sur les « Chiffres de l'emploi public : une analyse des tendances internationales » a été publié dans la *Revue française d'administration publique* « Changer la fonction publique », n° 132, 2009/4, p. 873-885. La revue *Acteurs publics* lui a consacré un dossier intitulé « Les vraies leçons des comparaisons internationales » dans le n° 61 de février 2010.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Tableau_de_bord_Emploi_publicV5.pdf

Rapports et Documents n° 22

Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ?

*Rapport du groupe de travail présidé par Daniel Cohen,
remis à Nathalie Kosciusko-Morizet le 19 octobre 2009
La Documentation française, décembre 2009, 225 pages*

« La crise qui frappe aujourd'hui n'annonce pas un monde nouveau, écrit Daniel Cohen. Mais elle fait comprendre les pathologies du monde actuel. À ce titre, elle peut contribuer à faire émerger de nouvelles priorités, et peut-être un nouveau modèle de croissance. »

Par son ampleur, la crise actuelle a soulevé des interrogations sur le caractère soutenable du capitalisme. Certains ont voulu y voir le signe d'une rupture, d'un « changement de paradigme ». La réalité est plus complexe. La crise ne va pas interrompre, même si elle peut les ralentir, les progrès scientifiques et techniques. L'essor des nouvelles technologies promet l'invention d'un modèle moins polluant mais en multipliant les besoins de consommation, il peut aussi contribuer à accroître l'emprise du « monde des objets » et donc la dégradation environnementale. La « croissance verte » est-elle réellement prête à prendre le relais, quand les dépenses contraintes des ménages limitent les efforts en matière de consommation durable ou non ? Mais l'avenir est peut-être déjà là : le renouvellement des moteurs de croissance pourrait en effet résider dans la nouvelle articulation entre services et biens, avec des conséquences encore incertaines pour les entreprises.

Ce rapport est issu des travaux du groupe présidé par Daniel Cohen, mis en place en juin 2009 par le Centre d'analyse stratégique, à la demande de Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État à la Prospective et au Développement de l'Économie numérique. Il a associé des experts, des partenaires sociaux, des entreprises et des administrations.

Il a fait l'objet d'une bonne couverture de presse et a été présenté devant des cercles d'experts ou institutionnels, en particulier aux Journées de l'économie de Lyon.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1064

Complément au « Rapport Tirole », *Politique climatique : une nouvelle architecture internationale*

« Le rôle des droits de propriété intellectuelle dans les enjeux post-Kyoto »

*Rapport du Conseil d'analyse économique (n° 87), en collaboration avec le CAS,
octobre 2009, p. 303-319*

Les droits de propriété intellectuelle (DPI) jouent un rôle crucial pour le développement des technologies « vertes » au plan international. Il s'agit autant de la capacité à utiliser des technologies existantes que de l'incitation à en créer de nouvelles. Dans cette double perspective, le système international des DPI doit être mieux utilisé ou, selon les cas, réformé. Sur cette toile de fond, différentes pistes sont débattues. Or les pistes concernant d'éventuelles réformes d'ensemble portant sur le droit substantiel (le fond même des DPI), à caractère coercitif, sont en général difficiles à négocier (par exemple une exemption du champ du brevetable). Leur application est de surcroît délicate (cas des licences obligatoires). L'alternative consiste à conserver les outils juridiques existants mais à mettre en place de nouvelles manières de les gérer. Il s'agit de modes de gestion partenariaux, qui présentent l'avantage d'une certaine souplesse, comme dans le cas des communautés de brevets (*patent pools*), des plateformes de partage de brevet ou bien de la licence de plein droit. De tels

arrangements volontaires et incitatifs montrent qu'en l'espèce, il s'agit moins de mettre entre parenthèses le système des DPI que de l'aménager, en le mettant davantage au service des objectifs environnementaux.

Cette contribution a été également présentée sous le titre « Propriété intellectuelle et changement climatique : combiner incitation à l'innovation et logique de partage » dans le rapport du Centre d'analyse stratégique, *Les négociations sur le changement climatique : vers une nouvelle donne internationale ?*, novembre 2009, p. 189-213.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1048

2.3. Colloques et séminaires

Travaux du Groupe d'analyse de la mondialisation

En 2009, le Groupe d'analyses de la mondialisation (GAM) a organisé quatre « Rendez-vous », à raison d'un par trimestre. Au cours de chacune de ces conférences-débats, quatre experts abordent le sujet sous des angles différents et complémentaires puis un débat s'instaure avec le public.

Les travaux du GAM se sont focalisés en 2009 sur des problématiques de forte actualité :

- la conjonction de multiples crises en 2008 a revivifié le débat autour d'une nouvelle gouvernance mondiale et la nécessité de nouvelles régulations. Le GAM s'est alors interrogé sur le rôle des États, la hiérarchie des institutions, la place des pays les moins avancés et de la société civile face à cette nouvelle donne ;
- alors qu'à l'horizon 2050, l'agriculture mondiale devra nourrir 9 milliards d'hommes, le GAM a proposé une analyse sur la Politique agricole commune post-2013, la gestion de l'instabilité des prix agricoles et les enjeux du foncier agricole au niveau mondial ;
- il a paru utile au GAM de clarifier les termes du débat sur la mondialisation en s'intéressant plus particulièrement à la contestation de la mondialisation, sa nature, ses acteurs et les rapports qu'ils entretiennent avec la sphère politique et syndicale ;
- en amont du Sommet de Copenhague, le GAM a enfin voulu prendre une mesure plus exacte du rôle entre activités humaines dans le réchauffement climatique, examiner les liens entre processus de Copenhague et architecture de coopération, questionner la légitimité d'un « protectionnisme vert » et tracer des perspectives quant aux enjeux des migrations climatiques.

Sur le plan opérationnel, après des changements d'équipes, il a été décidé qu'à compter du 1^{er} décembre 2009 le Secrétariat permanent du GAM serait placé sous la responsabilité du seul Centre d'analyse stratégique. Cette « centralisation », qui sous-entend toujours un appui scientifique de la part du CEPII (co-organisateur depuis 2006) et du CERI, doit assurer une meilleure efficacité.

C'est le même souci d'efficacité et de visibilité qui a sous-tendu une première réflexion afin de repenser, adapter, moderniser le site Web spécifique « RDV-Mondialisation ». Après deux ans d'existence (depuis 2007), ce dernier présente en effet quelques défauts majeurs quant à son système de gestion et l'actualisation de son contenu (aspect graphique de la page d'accueil, référencement insuffisant, mises à jour difficiles). Une refonte globale du site a donc paru utile

pour assurer la pérennité du contenu et refléter la dynamique engagée, qui doit permettre au GAM de se rapprocher du « carrefour d'idées », privilégiant une approche en réseau. Dans cette optique, élargir l'audience des Rendez-vous a été tout au long de 2009 un point de référence essentiel, avec un objectif de stabilisation à la hausse en 2010 du nombre moyen des participants.

Détail des Rendez-vous de la Mondialisation 2009

Rendez-vous de la Mondialisation n° 13

Quelle gouvernance mondiale après la crise ? (9 avril)

Avec : Michel Aglietta, professeur d'économie à l'université de Paris X et conseiller au CEPIL, Philippe Moreau Defarges, chercheur à l'IFRI, Jean-François Bayart, directeur de recherche CNRS au CERI, Philippe Hugon, professeur émérite d'économie à l'université de Paris X.

Les débats ont été animés par Christian Chavagneux, rédacteur en chef adjoint d'*Alternatives économiques*.

Rendez-vous de la Mondialisation n° 14

Quels défis pour l'agriculture mondialisée ? (18 juin)

Avec : Sébastien Treyer, Agrimonde-ENGREF, Hervé Guyomard, INRA, Jean-Pierre Butault et Laurence Roudart, AgroParisTech.

Les débats ont été animés par Marcel Mazoyer d'AgroParisTech.

Rendez-vous de la Mondialisation n° 15

La contestation de la mondialisation (24 septembre)

Avec : Zaki Laïdi, professeur à Sciences-Po, Alfredo Valadao, président de la chaire du Mercosur, Eddy Fougier, chercheur à l'IRIS, Dominique Plihon, professeur à l'université Paris Centre-Nord et président du Conseil scientifique d'ATTAC.

Les débats ont été animés par Éric Le Boucher, rédacteur en chef d'*Enjeux-Les Echos*.

Rendez-vous de la Mondialisation n° 16

Mondialisation et environnement (9 décembre)

Avec : Cédric Philibert, administrateur principal à l'Agence internationale de l'énergie, Philippe Quirion, chercheur au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement, Hélène Ruiz-Fabri, professeur à l'université Paris I – Panthéon Sorbonne, Bettina Laville, avocate et présidente d'honneur du Comité 21.

Les débats ont été animés par Jean-Marie Chevalier, professeur à l'université Paris-Dauphine.

Publications : les *Dossiers de la mondialisation* et articles dans *Les Échos*

Quatre *Dossiers* ont été publiés en 2009 :

- N° 13 : « Quelle gouvernance mondiale après la crise ? », mai 2009 ;
- N° 14 : « Quels défis pour l'agriculture mondialisée ? », juillet 2009 ;
- N° 15 : « La contestation de la mondialisation », septembre 2009 ;
- N° 16 : « Mondialisation et environnement », décembre 2009.

Département Recherche, Technologies et Développement durable

1. Présentation générale des travaux

Les travaux menés par le Département en 2009 ont porté sur quatre enjeux relatifs au développement durable et aux choix technologiques que nous devons effectuer dans un contexte de concurrence économique de plus en plus important :

- le premier réside dans la signature d'un accord mondial ambitieux pour lutter contre le réchauffement climatique, puis dans sa mise en œuvre. L'humanité s'était donné rendez-vous à Copenhague en décembre 2009 : comprendre les enjeux de cette conférence est un exercice indispensable pour tenter de bâtir les termes d'un futur accord ;
- le deuxième tient au choix des instruments économiques les plus efficaces pour répondre à de tels défis : le rapport Stern a montré que, si nous n'agissons pas, les coûts et les risques globaux du changement climatique seront équivalents à une perte d'au moins 5 % du PIB mondial chaque année, aujourd'hui et pour toujours, qui pourrait même s'élever à 20 % si l'on considère un plus large éventail de risques et de conséquences. Apprécier les valeurs monétaires de la lutte contre le changement climatique et de la préservation de la biodiversité est donc une nécessité ;
- identifier les bonnes technologies constitue le troisième enjeu, qui relève non seulement du développement durable, mais aussi de notre compétitivité et de notre place dans la mondialisation. À nous de déterminer dans cette perspective la part que prendront demain, dans notre société, les véhicules électriques ou hybrides ainsi que les éoliennes ;
- quatrième enjeu : préparer l'avenir en essayant, par des exercices de prospective, de dégager des orientations de long terme et d'en déduire des solutions à mettre en œuvre dès maintenant. Le devenir non seulement des technologies du numérique, mais surtout de leurs usages, mérite ainsi à l'évidence une interrogation de notre part. Elles constituent en effet l'un des moteurs de la croissance et du développement de notre société.

1.1. La lutte contre le réchauffement climatique

La lutte contre le réchauffement climatique nécessite un accord mondial, s'appuyant sur les acquis du protocole de Kyoto. Les réflexions menées par le Centre d'analyse stratégique reposent sur l'idée qu'un nouvel accord international n'aura de sens que s'il est signé (puis ratifié) par les deux principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre (GES) que sont les États-Unis et la Chine. Dès lors, l'étude de leur situation énergétique devient une nécessité si l'on souhaite comprendre leurs marges de manœuvre dans la négociation internationale.

L'arrivée au pouvoir du Président Obama a fait naître d'immenses espoirs pour la définition d'une véritable politique climatique américaine fédérale mais aussi pour la relance des négociations internationales sur le climat. Le Président a ainsi martelé, dès son entrée à la Maison Blanche, sa volonté d'aboutir à un accord mondial et d'infléchir la trajectoire américaine d'émissions de GES, en évoquant un retour en 2020 au niveau d'émissions de

1990. Force est cependant de constater que début 2010 la loi correspondante n'est toujours pas votée et que les élections prochaines de *mid-terms* (novembre 2010) n'en renforcent pas la probabilité.

Grâce à une croissance exceptionnelle depuis le début des années 2000, la Chine est désormais la troisième puissance économique mondiale : son économie repose en grande partie sur le charbon et sur une industrie fortement consommatrice d'énergie, ce qui explique qu'elle soit devenue le premier émetteur de gaz à effet de serre en 2007 avec une augmentation d'émissions régulièrement supérieure à 10 % par an depuis 2002. Tout l'enjeu pour ce pays est de se diriger vers une société post-carbone en s'écarter du « modèle énergétique » traditionnel occidental. Mais, si la Chine est prête à s'engager dans la lutte contre le changement climatique, elle n'accepte pas que son développement et sa souveraineté nationale puissent être remis en question : elle n'hésite donc pas à renvoyer aux pays développés leur responsabilité historique dans les émissions de gaz à effet de serre.

L'accord de Copenhague est d'abord et incontestablement le résultat des discussions sino-américaines, et des deux réunions qui se sont tenues, le dernier jour de la conférence, entre le Président américain et le Premier ministre chinois. Sa rédaction finale a, en effet, été mise au point au cours d'une réunion rassemblant les États-Unis, la Chine, le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Inde. De ce fait, la conférence de Copenhague concrétise l'affirmation du Président Obama, qui, lors d'une conférence bilatérale en juillet 2009, avait indiqué que les relations entre la Chine et les États-Unis dessineraient le XXI^e siècle. L'accord de Copenhague témoigne cependant des limites des discussions bilatérales entre les deux concurrents économiques.

Les partenaires ont campé sur leurs positions de départ, soit un objectif de réduction de 4 % des émissions de GES d'ici à 2020 (année de base 1990) pour les États-Unis et le refus d'un contrôle international de ses émissions pour la Chine.

Au-delà des attentes suscitées tout au long de l'année 2009 par le Sommet de Copenhague et de l'issue globalement insatisfaisante, la conférence a conduit à deux résultats qui marqueront l'histoire de la lutte contre le changement climatique : l'implication forte dans la mise au point de l'accord de Copenhague non seulement des deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre que sont la Chine et les États-Unis, mais aussi des pays émergents (Afrique du Sud, Inde, Brésil), et la main tendue aux pays en développement. Ainsi, dans un monde multipolaire de plus en plus complexe, les acteurs majeurs dans la lutte contre le changement climatique sont désormais associés à la coopération internationale. Le prix à payer pour l'intégration de ces nouveaux entrants a résidé à Copenhague dans « l'oubli » du protocole de Kyoto : il appartient maintenant aux pays historiquement engagés dans la lutte contre le changement climatique de décliner l'accord de Copenhague mais aussi de le réconcilier avec les acquis du protocole de Kyoto. Tel pourrait être le sens de l'engagement européen durant l'année 2010.

1.2. Développement durable : l'apport de la science économique

La science économique doit nous guider pour relever les défis du développement durable. La lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité sont en effet nécessaires et représentent une opportunité de s'engager vers une croissance plus verte, mais leur coût peut être élevé. Il nous appartient donc de chercher à utiliser les outils économiques les plus efficaces pour atteindre ces objectifs. Donner une valeur économique à la préservation du climat ou de la biodiversité devient alors nécessaire.

L'efficacité économique de la lutte contre le changement climatique passe par un prix unique mondial du carbone

Au niveau mondial, Jean Tirole¹ a cherché à définir le cadre de ce que serait, du point de vue d'un économiste, un bon accord à Copenhague. Sa réalisation repose sur trois conditions : l'efficacité d'une politique fondée sur un système mondial de quotas échangeables, assurant l'unicité du prix du carbone ; la crédibilité des engagements des États qui requiert la mise en place de mécanismes incitatifs et de sanctions ; l'adhésion des principaux acteurs qui peut être obtenue par des allocations initiales de quotas plus généreuses aux États logiquement réticents, en leur laissant le soin de les redistribuer en interne.

Le rapport Quinet (Rapports et Documents n° 16) a tenté quant à lui de déterminer le prix de la valeur de la tonne carbone nécessaire pour tenir les objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Compte tenu des incertitudes et de l'éventail des préconisations des économistes, la valeur recommandée est le fruit d'un compromis réalisé au sein de la commission entre économistes, représentants des partenaires économiques et sociaux et associations environnementales.

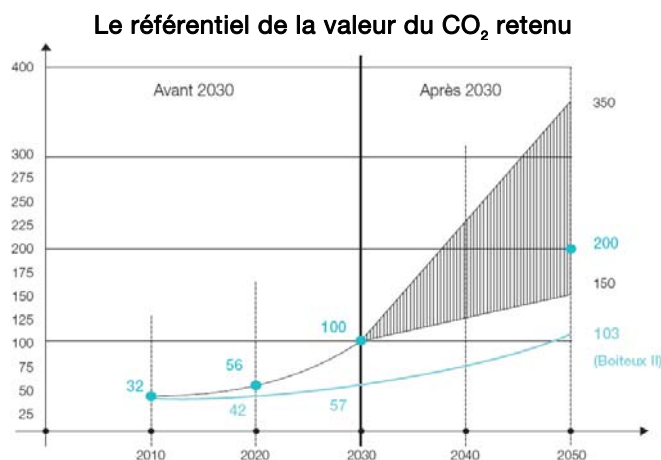
La trajectoire de la valeur carbone recommandée repose sur trois éléments :

- la valeur est fixée à 100 euros par tonne à l'horizon 2030. Son niveau relativement élevé reflète essentiellement le caractère ambitieux des objectifs européens de réduction des gaz à effet de serre et la difficulté de réussir le déploiement des technologies peu émettrices sur un horizon aussi court ;
- après 2030, cette valeur de 100 euros croît au rythme du taux d'actualisation public. Cette règle d'évolution, similaire à la règle de Hotelling pour l'exploitation optimale des ressources épuisables, est une règle de préservation de l'avenir. Elle garantit que le prix actualisé d'une ressource limitée reste constant au cours du temps et n'est pas « écrasé » par l'actualisation. Il est retenu un taux de croissance annuel de la valeur carbone de 4 %. Avec ces hypothèses, la valeur du carbone croît de 100 euros la tonne de CO₂ en 2030 à 200 euros en 2050 ;
- de 2010 à 2030, la trajectoire retenue repose sur l'idée que la transition vers un prix du carbone élevé doit être progressive pour exploiter en priorité les gisements d'abattement à faibles coûts aujourd'hui disponibles et ne pas peser sur la croissance en facilitant la gestion des transitions économiques, sociales et professionnelles.

La valeur du carbone retenue est destinée à être utilisée dans la définition des politiques publiques et dans le calcul économique. Elle donne une indication du signal-prix dont l'économie a besoin pour satisfaire les objectifs d'émissions. Elle n'a pas cependant vocation en tant que telle à fixer mécaniquement le niveau de la fiscalité environnementale, pour plusieurs raisons et notamment parce que la valeur du carbone peut être internalisée au travers d'instruments économiques (taxes, marchés de permis, normes et réglementations imposées aux logements ou aux véhicules, péages, certificats verts, bonus-malus, subventions à la recherche et développement « verte »). Par ailleurs, la montée en puissance des instruments

1) Tirole J. (2009), *Politique climatique : une nouvelle architecture internationale*, rapport pour le Conseil d'analyse économique : www.cae.gouv.fr/spip.php?breve10. Ce rapport a été réalisé en collaboration avec le Centre d'analyse stratégique et le Conseil économique pour le développement durable.

économiques de lutte contre le changement climatique doit tenir compte de leur incidence économique et sociale et de leurs effets sur la distribution des revenus.



Source : Centre d'analyse stratégique

Cette valeur a servi de base aux travaux de la Conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et énergie présidées par Michel Rocard. Ceux-ci ont d'ailleurs recommandé d'adopter comme valeur du carbone la trajectoire du rapport Quinet : 32 €/t CO₂ en 2010 (soit 7 à 8 centimes par litre de carburant), pour atteindre 100 €/t CO₂ en 2030.

Évaluer la valeur de la biodiversité est un exercice nettement plus difficile

Donner une valeur économique à la biodiversité est un exercice nettement plus difficile : alors que la lutte contre le changement climatique repose en grande partie sur la quantification d'un seul indicateur, la quantité de gaz à effet de serre émis dans l'atmosphère, les objectifs de préservation de la biodiversité sont plus complexes.

Le groupe présidé par Bernard Chevassus-au-Louis a souligné deux enjeux importants pour la préservation de la biodiversité :

- le premier est celui d'un changement de notre perception qui conditionnera les priorités des actions à mettre en œuvre : alors que la perception de la biodiversité par le public est souvent limitée à quelques espèces emblématiques de faune ou de flore, il est crucial de resituer cette biodiversité sous l'angle de son omniprésence comme fondement de la vie et de ses multiples interactions avec les sociétés humaines, que ce soit comme support à l'alimentation, aux médicaments, aux grands processus biogéochimiques, à l'industrie chimique, ou encore à l'inspiration créative ;
- le deuxième est relatif à la description et à la compréhension de la dynamique de la biodiversité. À l'aube d'une possible sixième extinction de la biodiversité, l'analyse des enjeux socioéconomiques de la biodiversité est indissociable d'une évaluation de son état et de son évolution sous l'effet de pressions croissantes. La France est en outre porteuse d'une responsabilité majeure dans ce domaine puisque, avec ses territoires d'Outre-mer, elle accueille une part notable de la biodiversité mondiale. Notre connaissance de la biodiversité, de sa relation avec les fonctions et les services que les sociétés humaines s'y procurent, des processus qui régissent son évolution reste pourtant largement lacunaire, ce qui rend difficiles et complexes les évaluations en support à la décision. Ces

incertitudes prennent une acuité particulière dans la perspective des changements climatiques, qui interrogent sur la capacité des écosystèmes à s'adapter et, surtout, à continuer à produire les services dont nous dépendons.

Le groupe a abouti à quelques valeurs de référence, en particulier celle de la valeur moyenne à accorder aux écosystèmes forestiers métropolitains, à savoir 970 euros par hectare et par an (soit environ 35 000 euros par hectare en valeur totale actualisée), avec une fourchette pouvant varier de 500 à 2 000 euros par hectare et par an selon, en particulier, la fréquentation récréative ou touristique et le mode de gestion de l'écosystème. Une valeur minimale de l'ordre de 600 euros par hectare et par an est également proposée pour les prairies utilisées de manière extensive.

En conclusion, il convient de souligner que les chiffres proposés ne correspondent pas à des valeurs de référence pour l'ensemble de la biodiversité mais pour les seules valeurs d'usage de services écosystémiques liés à la biodiversité générale et qui sont aujourd'hui monétarisables d'une manière robuste. Mais, de ce fait, les estimations proposées sont des estimations *a minima*, qui peuvent en particulier remplacer dès maintenant la valeur nulle utilisée pour la biodiversité dans le calcul socioéconomique. Corrélativement, des travaux complémentaires sont nécessaires afin de prendre en compte d'autres services.

Ce rapport a servi de contribution officielle de la France au « processus TEEB » (« The Economics of Ecosystems and Biodiversity »), exercice international initié en mars 2007 durant la présidence allemande du G8 à Potsdam et coordonné par l'économiste Pavan Sukhdev, qui vise à évaluer le coût global, pour la société, de la dégradation de la biodiversité et des services écosystémiques. Il se situe ainsi dans l'optique de la *Stern Review of the Economics of Climate Change*, publiée en 2006, qui avait conduit un travail similaire sur le coût global du changement climatique et sur sa mise en balance avec les coûts de lutte contre ce changement. Un rapport intérimaire a été publié à l'été 2008 et le rapport définitif devrait être publié en octobre 2010 à la réunion de la Convention sur la diversité biologique (CBD) à Nagoya au Japon.

L'utilité d'un péage urbain dépend des conditions de sa mise en œuvre

L'utilité du péage urbain est difficile à apprécier : elle dépend en effet du territoire considéré mais aussi des conditions de sa mise en œuvre. Les économistes ont démontré depuis près de 150 ans que la mise en place d'un péage sur une infrastructure publique existante non congestionnée peut appauvrir globalement la collectivité dans la mesure où la perte économique des usagers (qui doivent rechercher un autre itinéraire plus long ou renoncer à leur déplacement) est en général supérieure à l'avantage obtenu grâce à la ressource publique supplémentaire collectée. Ils ont cependant mis en évidence deux cas d'utilité d'un péage pour la collectivité : un péage peut permettre de financer une infrastructure nouvelle qui apporte un supplément d'utilité globale pour la collectivité ; sur une infrastructure existante saturée ou en limite d'une zone congestionnée, un péage destiné à réguler la circulation automobile, assorti d'une offre de transport public pertinente, peut apporter un supplément d'utilité collective en améliorant la fluidité du trafic, en incitant une partie des usagers à emprunter les transports collectifs et en améliorant le cadre de vie urbain, par une diminution des encombrements, du bruit et de la pollution.

Ainsi, la mise en place d'un péage urbain peut soit pénaliser soit favoriser l'utilité collective : son évaluation préalable destinée à apprécier le bénéfice global qu'il apporte à la collectivité est donc absolument nécessaire. Le rapport publié par le Centre d'analyse stratégique (Rapports et Documents n° 17) souligne qu'une loi éventuelle ne devra pas avoir pour rôle de définir précisément ce qu'est un péage urbain, qui peut prendre de multiples formes, mais de permettre aux collectivités territoriales disposant d'un plan de déplacements urbains de l'instituer.

La loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en a repris l'idée sous forme d'expérimentations en permettant aux agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, d'instituer un « péage urbain » à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales.

1.3. Relever le défi technologique de l'éolien et du véhicule électrique

Réussir la croissance verte suppose, dans la mondialisation en cours, que nous sachions développer des technologies innovantes, au service du développement durable.

Réussir le pari de l'éolien

L'éolien, comme toute nouvelle énergie, est un pari industriel que certaines données exogènes (prix des énergies, coût du quota de carbone, ou encore prix de l'électricité) viendront légitimer ou infirmer à l'avenir. Son développement doit répondre à un triple critère : remplir les engagements fixés par le Grenelle de l'environnement, créer des emplois, et enfin répartir équitablement les risques entre contribuable et investisseur, afin que ce dernier continue à obtenir une rentabilité suffisante et que l'augmentation de la part de l'éolien dans la contribution au service public de l'électricité reste acceptable pour le consommateur.

Trois niveaux de déploiement pourraient être envisagés. Les grands champs, créateurs d'emplois, pourraient être soumis à des appels d'offres. Les champs de taille moyenne continueraient à bénéficier du tarif d'achat existant : la population locale serait invitée à s'associer aux projets. Enfin, le gouvernement pourrait favoriser le développement des petites éoliennes à l'usage des particuliers grâce à des incitations adaptées et permettre ainsi à ces derniers de s'impliquer concrètement dans la mise en œuvre des objectifs du Grenelle.

Inventer l'automobile du futur

Le contexte inédit et durable qui caractérise l'avenir de l'énergie devrait engendrer une rupture dans les habitudes actuelles : il faut faire face simultanément à un choc pétrolier et au réchauffement climatique. Ce contexte devrait être de nature à modifier le comportement des constructeurs automobiles et des automobilistes. Au niveau mondial, pour être supportable, l'inéluctable croissance du parc automobile devra être compensée par la réduction de la consommation unitaire des véhicules, des émissions polluantes et des rejets de gaz à effet de serre. On ne peut cependant plus appréhender les grandes lignes d'évolution de l'automobile sans regarder ce qui se passe au-delà des frontières de la France et de l'Europe : les pays émergents sont de plus en plus les moteurs de la croissance du parc automobile mondial.

Trois enseignements ressortent du travail mené par le Centre d'analyse stratégique :

- les véhicules thermiques peuvent progressivement réduire de moitié leur consommation moyennant une optimisation de leurs performances et la réalisation, grâce à des techniques disponibles, de progrès en matière de rendement, de propreté et de flexibilité, ce qui est de nature à leur assurer encore un grand avenir ;
- le véhicule hybride rechargeable, qui cumule les avantages du thermique et de l'électricité sans en avoir les inconvénients les plus importants, a toutes les chances d'être le véhicule d'avenir ;
- pour diviser par deux la consommation énergétique des véhicules « grand public » dans les dix ans, une incitation forte des pouvoirs publics est nécessaire, sinon les progrès continueront d'apparaître lentement, au rythme constaté dans le passé.

1.4. La société numérique du futur et le développement du télétravail

Préparer les conditions d'émergence de la société numérique à l'horizon 2025

Que faire pour que la France, et plus généralement l'Europe, bénéficient des moteurs d'innovation, de croissance et de développement que sont les technologies de l'information et de la communication ?

Du travail prospectif conduit par le Département sur l'économie numérique émerge six orientations stratégiques mais aussi des recommandations pour l'action immédiate :

- éduquer et former est un prérequis. Cela doit permettre à chacun de maîtriser et de s'approprier les outils numériques dans ses usages aussi bien personnels que professionnels. Une telle ambition repose sur l'existence de formations et de compétences nécessaires au développement d'outils numériques tant pour la société que pour la compétitivité des entreprises. Il s'agit dès aujourd'hui de placer le numérique au cœur de l'éducation et de la formation initiale, de créer un volet numérique dédié à la formation continue dans le fonds d'investissement social et de reconnaître et d'instituer les sciences informatiques comme une discipline scientifique à part entière ;
- agir à l'échelle européenne implique de créer au plus tôt un véritable marché unique européen des produits et services numériques, permettant ainsi aux entreprises de bénéficier d'un effet de taille, et de continuer à accorder une priorité importante à l'ensemble de la chaîne d'innovation des TIC. Cela suppose, entre autres, la mise en place d'un service universel harmonisé à l'ensemble des pays de l'Union, la promotion de l'innovation dans les entreprises, ainsi que le lancement de projets ciblés dans les domaines de la santé, de l'efficacité énergétique et de l'identité électronique ;
- innover : Il faut évidemment soutenir l'innovation – qu'elle soit ou non issue de la recherche technologique – et en particulier l'innovation par la demande, notamment pour atteindre des objectifs sociétaux. L'innovation non issue de la recherche doit être éligible aux politiques de soutien et de relance et les programmes de soutien aux PME dans leur usage du numérique doivent être amplifiés, notamment par la mise en place de plateformes partagées ;
- renforcer la confiance, promouvoir une véritable gouvernance mondiale de l'Internet reposant sur une clarification des responsabilités régaliennes et des droits et devoirs des

parties prenantes, s'appuyer en France sur une instance de gouvernance afin d'articuler les responsabilités respectives des acteurs publics et privés, d'assurer la sécurité des personnes connectées au réseau et de définir un statut juridique de l'identité numérique afin d'assurer chaque citoyen d'un droit à l'oubli et à la maîtrise de son capital personnel numérique ;

- sécuriser les infrastructures critiques, réseaux et systèmes d'information : en particulier, assurer la sécurité des principaux systèmes d'information et de communication utilisés par l'État en situation de crise (au besoin par le déploiement d'un réseau spécifique très haut débit et ultra sécurisé), identifier les infrastructures numériques critiques en anticipant celles de 2025 et soutenir la mise en place de l'agence de sécurité informatique envisagée par le Livre blanc de la Défense ;
- déployer les réseaux et le très haut débit sur une partie significative du territoire, assurer une couverture haut débit de l'ensemble du pays, assurer à tous l'accès au numérique, créer des espaces numériques publics, au titre du service universel, engager la préparation du déploiement de l'Internet des objets et soutenir les travaux de normalisation dans le domaine des réseaux de nouvelle génération.

Si ces lignes directrices constituent les leviers nécessaires de l'action publique, leur réussite ne pourra résulter que d'une approche systémique et d'une conjonction de leur mise en œuvre.

Le volet numérique du Grand Emprunt reprend cette idée puisqu'il consacre 2,5 milliards d'euros au déploiement du très haut débit, ainsi que 2,5 milliards pour le développement des usages.

Le développement du télétravail dans la société numérique de demain

Dans cette société numérique, le télétravail est appelé à monter en puissance : il pourrait ainsi concerner de 40 % à 50 % des emplois à l'horizon 2020. Mais son extension doit être analysée avec soin : il transforme les relations de travail en revenant sur la notion de temps de travail et sur les frontières entre vie professionnelle et vie privée. Il remet également en question les liens hiérarchiques au sein de l'entreprise. Les marges principales de progression du télétravail résident dans la possibilité de donner une plus grande flexibilité du travail au salarié et dans la diffusion d'un télétravail partiel correspondant à un ou deux jours par semaine.

La proposition de loi actuelle, adoptée par l'Assemblée nationale en juin 2009, constitue un socle propice pour le développement du télétravail sans explosion d'un télétravail subi ; elle apparaît relativement protectrice pour les salariés sans pour autant dissuader les entreprises qui souhaiteraient mettre en place ce système. Elle pourrait cependant être améliorée afin de clarifier les règles d'accidents du travail (affirmation du principe de présomption d'accidents du travail au bénéfice du télétravailleur) et le régime d'assurance habitation (prise en charge par l'employeur).

2. Résumés

2.1. Notes de veille

N° 122, février 2009

« Face à l'instabilité des prix des produits agricoles, quels outils de gouvernance dans les pays industrialisés ? L'expérience canadienne »

Les décisions de production des agriculteurs sont particulièrement sensibles au risque de prix. Or, au cours de la prochaine décennie, les prix agricoles devraient s'établir à des niveaux nettement supérieurs, en moyenne, à ceux de la décennie précédente et les cours seront marqués par une forte volatilité. Dans ce contexte, les instruments de gestion de ce type de risques constituent des filets de sécurité importants pour le revenu des agriculteurs. À cet égard, le Canada, au-delà de ses différends avec l'Union européenne à l'OMC, offre une expérience intéressante : la gestion des risques de l'entreprise y est depuis de nombreuses années un des piliers des politiques agricoles fédérales.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille122.pdf

N° 126, mars 2009

« La régulation des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine du transport »

Depuis 1990, les émissions de CO₂ du secteur des transports ont augmenté de près de 20 %, en raison notamment de la croissance de la circulation automobile. Leur réduction de 20 % d'ici à 2020, conformément au projet de loi issu du Grenelle de l'environnement, et de beaucoup plus d'ici à 2050 dans le cadre de la réduction par quatre des émissions européennes, suppose de recourir à des instruments économiques, comme la contribution climat-énergie envisagée par le Grenelle. Leurs modalités d'évaluation et de mise en œuvre restent cependant à définir. L'ordre de grandeur de ces instruments pourrait correspondre à la valeur définie pour les calculs socioéconomiques des projets publics par une mission du Centre d'analyse stratégique, mise en place à la demande du Premier ministre et présidée par Alain Quinet. Elle serait ainsi proche de 30 euros la tonne de CO₂ aujourd'hui, atteindrait 100 euros en 2030 et serait comprise entre 150 et 350 euros en 2050. Cette valeur ne peut cependant être utilisée sans précautions dans l'économie, en particulier sous forme de taxe, aussi bien pour des raisons sociales que de compétitivité. La présente analyse a pour ambition de contribuer au débat en envisageant, dans un cadre européen, les différentes formes que pourrait revêtir la régulation des GES du transport.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille126.pdf

N° 129, mars 2009

« La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ? »

Pour maintenir notre compétitivité et atteindre les objectifs de développement durable découlant du Grenelle de l'environnement, une relance des investissements dans de nouvelles infrastructures de transport collectif paraît essentielle. Dans un contexte de finances publiques très fortement contraintes, il s'agit de repenser leur mode de financement en explorant des solutions innovantes. Une des voies possibles consiste à réaffecter au financement de

nouvelles infrastructures de transport tout ou partie de la plus-value foncière et immobilière induite.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille129_1.pdf

N° 132, avril 2009

« Le choix du véhicule électrique en Israël »

La crise automobile dans les pays industrialisés est liée à la fois aux conséquences de la crise du crédit et à la nécessité de répondre à une demande davantage orientée vers des véhicules respectueux de l'environnement. Compte tenu de l'importance majeure de la filière automobile en termes économiques, sociaux et environnementaux, l'anticipation des mutations dans ce secteur s'impose, et doit être menée en collaboration avec l'ensemble des acteurs de la filière. C'est l'enjeu des états généraux de l'automobile, lancés en janvier 2009 par le gouvernement français, d'élaborer un plan durable d'amélioration structurelle de l'industrie automobile associant l'ensemble des acteurs et le Comité stratégique pour l'avenir de l'automobile, un *think tank* instauré en décembre 2008. Au-delà du soutien au secteur, il s'agit de refonder collectivement un véritable pacte automobile pour préserver l'emploi, reconquérir des parts de marché et accroître la valeur ajoutée de l'automobile produite en France. Cette évolution doit pouvoir conduire à une meilleure compétitivité grâce à de nouvelles collaborations sur l'ensemble de la filière, au renouvellement des compétences et à des technologies innovantes pour les véhicules de demain. Ainsi, dans le cadre du plan « véhicules décarbonés » annoncé par le Président de la République lors du dernier Mondial de l'Automobile, le gouvernement a également demandé en février 2009 la mise en place d'un groupe de travail chargé de bâtir une stratégie nationale de développement des infrastructures nécessaires à l'essor, d'ici à 2012, d'une offre de véhicules électriques et hybrides rechargeables. Cette note présente, dans un premier temps, les conditions pour transformer l'industrie automobile grâce aux innovations technologiques possibles, et décrit, dans un deuxième temps, le choix d'Israël de développer des véhicules électriques à l'horizon 2011. Elle analyse, enfin, les facteurs clés de succès nécessaires à la commercialisation de masse de véhicules électriques à l'échelle mondiale.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille132.pdf

N° 136, juin 2009

« La biologie synthétique : de la bioingénierie à la bioéthique

1. Vers une bioindustrie de synthèse ?

La biologie synthétique est un nouveau domaine de recherche en plein essor, à l'interface entre la biologie moléculaire et les sciences de l'ingénieur. Son objectif est d'utiliser des composants biologiques connus (gènes, promoteurs, protéines, etc.) pour modifier le comportement des cellules à des fins utiles. Ses applications potentielles vont de la synthèse de médicaments à la production de biocarburants en passant par de nouveaux biomatériaux. Mais ce domaine pose aussi de nombreuses questions économiques, sociales, environnementales et éthiques à la hauteur de ses applications.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille136-1.pdf

N° 137, juin 2009

**« La biologie synthétique : de la bioingénierie à la bioéthique
2. Les enjeux des futurs organismes vivants synthétiques »**

À l'instar d'autres technologies, la biologie synthétique nous ferait entrer, selon certains spécialistes, dans une nouvelle ère, celle de la « biolithique », où le vivant devient l'outil. Le 6 octobre 2007, Craig Venter, l'un des pionniers du séquençage génomique, annonçait au *Guardian* le premier pas vers la possible création d'une forme de vie artificielle : « *Nous sommes en train de passer de la lecture du code génétique à la capacité de l'écrire. Cela nous donne la capacité hypothétique de faire des choses jamais envisagées auparavant* ». Chaque avancée de la recherche biologique contient son lot d'interrogations sur les implications juridiques (propriété intellectuelle), sanitaires, environnementales, sociales et éthiques des applications possibles de ces découvertes. Que voulons-nous faire de ces technologies du vivant ? Quels risques sont acceptables ? Quelles conséquences ces représentations nouvelles peuvent-elles avoir sur nos systèmes de valeurs, notre conception de la vie ? À ces questions anciennes, le développement de la biologie synthétique donne de nouvelles dimensions. Par les enjeux majeurs qu'elle recouvre en matière de sécurité, de protection et de contrôle, cette technologie émergente amène à repenser les relations entre la vie et le pouvoir.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille137-1.pdf

N° 139, juin 2009

« Les États-Unis dans le processus de Copenhague : la tentation du *leadership* »

Premiers émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre (GES) en termes d'émissions par habitant, les États-Unis doivent composer avec un mode de vie gourmand en énergie. Le changement d'équipe à Washington a créé un effet d'attente vis-à-vis de la politique climatique nationale comme du processus international de négociations. Barack Obama a exprimé sa volonté d'aboutir à un accord mondial de lutte contre le changement climatique et d'infléchir la trajectoire américaine d'émissions de GES. Cette nouvelle doctrine a été relayée par la Chambre des Représentants : la proposition de loi votée le 22 mai 2009 par la Commission de l'énergie et du commerce envisage par rapport à 2005 une baisse de – 20 % des émissions (soit une diminution de – 6 % par rapport à 1990) et une réduction de – 83 % en 2050, des objectifs atteints par le biais d'un futur marché carbone national. L'attitude du Sénat sera cependant déterminante dans la mise en œuvre de la politique américaine de lutte contre le changement climatique. L'adoption du traité international reste également incertaine, puisqu'elle requiert l'aval des deux tiers de la Chambre Haute. Les efforts d'atténuation sur lesquels les États-Unis accepteront de s'engager dans un accord mondial et les transferts financiers qu'ils proposeront aux pays les plus vulnérables au changement climatique conditionnent en grande partie la participation de la Chine, et l'issue des négociations.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille139-1.pdf

N° 140, juin 2009

**« La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion
d'un grand émergent »**

L'accord sur la lutte contre le changement climatique qui sera recherché lors de la Conférence de Copenhague en fin d'année ne pourra être jugé positif s'il n'est pas signé par les États-Unis et par la Chine, devenue le premier émetteur mondial de GES en 2007. À leur rythme d'évolution actuel, les émissions chinoises, qui représentent aujourd'hui un quart de celles de

la planète, pourraient doubler d'ici à 2030. Elles dépasseraient alors les quantités retenues à l'échelle du monde comme objectif à atteindre d'ici à 2050. Consciente de la nécessité de réorienter en profondeur son modèle énergétique, la Chine a entrepris de réels efforts afin d'asseoir son développement économique sur des bases durables. Ses premières initiatives ont cependant été en partie entravées par une croissance extraordinaire, qui a déjoué les prévisions et les objectifs fixés, et par la complexité d'un pouvoir centralisé gérant un vaste territoire. Pékin entend toutefois prendre une part active aux négociations qui devraient en fin d'année présider à l'élaboration du régime post-2012 en matière de lutte contre le changement climatique : la volonté de préserver sa croissance économique l'amène pour le moment à refuser tout objectif absolu de réduction d'émissions et à préserver les avantages qu'elle retire des systèmes compensatoires comme le Mécanisme de développement propre. La Chine ne gagnerait pas à l'échec de la coopération internationale, surtout si l'issue des concertations de Copenhague la désignait comme responsable de l'échec. Ainsi, dans la mesure où les pays développés accepteraient des objectifs ambitieux de réduction à 2020 et concéderaient des contreparties technologiques et financières substantielles, elle pourrait accepter un objectif mondial de division par deux à 2050, s'engager sur des objectifs de réduction à 2020 en termes d'intensité carbone et rejoindre le marché mondial de permis d'émissions susceptible d'être instauré entre les États dits de « l'Annexe I » au titre du protocole de Kyoto.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille140-1.pdf

N° 141, juin 2009

« L'Inde, la Russie, l'OPEP, le Canada et le Brésil dans le processus de Copenhague »

À six mois de la Conférence de Copenhague, les positions de certains pays sur la définition d'un nouvel accord pour le post-2012 n'étaient pas totalement clarifiées. Si les propositions chinoise, américaine ou encore européenne étaient largement relayées et analysées, en raison de la responsabilité passée mais surtout future de ces pays à l'égard du changement climatique, d'autres acteurs méritaient d'être mentionnés, comme intervenants majeurs dans la négociation et reflets de problématiques communes : l'Inde, les pays de l'OPEP, la Russie, le Canada et le Brésil. Le succès des négociations reposait en effet en partie sur la bonne compréhension des positions de chacun, préalable à la définition de politiques communes et volontaristes pour lutter contre le changement climatique.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille141bis.pdf

N° 149, septembre 2009

« Le Sommet de Copenhague tiendra-t-il ses promesses ? »

Le mandat des négociateurs qui se sont réunis du 7 au 18 décembre 2009 semblait clair : prolonger les horizons du protocole de Kyoto après 2012 et donner à la lutte contre le changement climatique une envergure mondiale. L'engagement de la Chine et des États-Unis sur des objectifs d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre était à ce titre crucial. La concertation devait dépasser les antagonismes de 192 pays aux intérêts économiques très différents, inégalement exposés aux bouleversements climatiques, et intégrer les éléments d'un nouveau dialogue Nord/Sud. Or, en dépit de l'optimisme suscité par l'arrivée d'une nouvelle administration américaine, cette note précisait déjà que la toile de fond du sommet pouvait en limiter les ambitions : déçus par le non-respect des Objectifs du Millénaire, les pays en développement avaient adopté une stratégie de surenchère vis-à-vis des pays développés,

tandis que ces derniers, contraints par la récession économique, étaient amenés à reconsidérer l'ampleur de l'aide publique internationale. Le réalisme était ainsi de rigueur à l'égard du résultat immédiat des négociations. Mais au-delà de l'échéance de 2009, la note précisait que les points retenus dans l'accord de Copenhague seraient décisifs pour la nouvelle architecture de coopération.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille149.pdf

2.2. Rapports et Documents

Rapports et Documents n° 16

La valeur tutélaire du carbone

*Rapport de la commission présidée par Alain Quinet
La Documentation française, mars 2009, 420 pages*

En 2008, à la demande du Premier ministre, le Centre d'analyse stratégique a mis en place une mission présidée par Alain Quinet afin de proposer une nouvelle valeur de référence du carbone à intégrer dans l'évaluation des choix d'investissements publics. Ce travail d'actualisation était rendu nécessaire aussi bien par les progrès de la connaissance scientifique sur le changement climatique que par les engagements nationaux et internationaux sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La commission a réuni des représentants des partenaires économiques et sociaux et des organisations environnementales, des économistes de l'Université et du CNRS, de l'Agence internationale de l'énergie et de l'OCDE, de la Caisse des dépôts, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ainsi que des représentants du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. La valeur du carbone recommandée dans ce rapport est le fruit d'un compromis entre ces différents participants.

La commission a établi une valeur du carbone (32 € la tonne de CO₂ en 2010, 100 € en 2030) dont elle recommande l'utilisation dans la définition des politiques publiques et le calcul économique. Cette valeur doit ensuite être adaptée aux usages particuliers que l'on voudrait en faire, en tenant compte des impacts économiques et financiers, de la gestion des transitions professionnelles qu'impliquent les mutations sectorielles, ainsi que des effets redistributifs. La valeur du carbone retenue constitue plus généralement un élément de référence pour évaluer la pertinence environnementale des politiques publiques de réglementation, de subventions ou de dépenses fiscales.

Ce référentiel peut également être utile pour aider au calibrage des instruments économiques de lutte contre le changement climatique. Ce référentiel donne une indication du signal-prix dont l'économie a besoin pour satisfaire les objectifs d'émissions. Il n'a pas cependant vocation en tant que tel à fixer mécaniquement le niveau de la fiscalité environnementale, pour plusieurs raisons :

- la valeur du carbone peut être internalisée au travers d'une grande variété d'instruments économiques : fiscalité mais aussi marchés de permis, normes et réglementations imposées aux logements ou aux véhicules, péages, certificats verts, bonus-malus, subventions à la R & D « verte » ;

- la valeur du carbone peut être internalisée de manière différenciée entre les secteurs économiques, pour tenir compte de considérations de compétitivité ou d'inertie des équipements ;
- la montée en puissance des instruments économiques de lutte contre le changement climatique doit tenir compte de leur incidence économique et sociale et de leurs effets redistributifs. Il convient sur ce point de rappeler que cette incidence dépend fortement des modalités de recyclage des recettes dégagées et des éléments de réforme fiscale qui en découlent.

Enfin, et peut-être surtout, la trajectoire de carbone recommandée par cette commission peut constituer un signal de moyen terme adressé à l'ensemble des acteurs publics et privés sur le prix du carbone auquel ils pourront être confrontés au cours des prochaines décennies. À ce titre, le référentiel carbone a vocation à jouer un rôle important dans la définition des stratégies nationales d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de transport et d'énergie. Même si la définition de ces stratégies ne s'appuie pas sur un calcul économique formalisé, la valeur du carbone constitue un critère déterminant de leur évaluation à long terme. Le signal d'un renchérissement du carbone a également vocation à stimuler les investissements publics et privés dans la recherche et développement, et dans les technologies plus sobres en carbone.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=830

Rapports et Documents n° 17

Péage urbain : principes pour une loi

*Rapport du groupe de travail présidé par Olivier Paul-Dubois-Taine
La Documentation française, avril 2009, 162 pages*

Alors que le Grenelle de l'environnement a renouvelé le débat sur le péage urbain, ce rapport entend fournir les points de repère utiles à la préparation d'un projet de loi permettant aux collectivités territoriales de le mettre en place sur leur territoire. S'il peut prendre des formes multiples, le péage urbain doit nécessairement s'intégrer dans une politique d'ensemble des déplacements, avec le souci constant de l'intérêt collectif. À la lumière des exemples étrangers, le rapport expose les avantages à attendre d'un tel instrument de régulation et rappelle à quelles conditions ce dispositif peut être légitime, à la fois efficace et « socialement acceptable ». Sont ensuite examinées les dispositions législatives à prévoir, dans le respect des libertés des collectivités territoriales, ainsi que les conditions administratives de la mise en œuvre (autorités compétentes, concertation préalable, etc.). Viennent enfin les mesures pratiques concernant les systèmes de perception, le contrôle et le recouvrement des infractions. Les orientations correspondantes sont illustrées par un avant-projet de rédaction législative.

Ce rapport énonce les principes essentiels qui pourraient figurer dans une loi relative au péage urbain. Un tel projet devrait prendre en compte trois considérations essentielles :

- la mise en place d'un péage urbain n'est pas destinée à recréer une nouvelle forme d'octroi, mais à rechercher un supplément d'utilité pour la collectivité dans l'organisation de la mobilité locale ;
- la loi n'a pas pour rôle de définir précisément ce qu'est un péage urbain, qui peut prendre de multiples formes, mais de permettre aux collectivités territoriales de l'instituer : elle doit

donc encadrer ce que pourra être un péage urbain, en s'inspirant notamment des exemples étrangers ;

- la loi doit cependant, conformément à l'article 34 de la Constitution, en fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

Sauf à autoriser des expériences au cas par cas, les dispositions législatives proposées dans ce rapport définissent un cadre général permettant aux collectivités territoriales qui le souhaitent de mettre en œuvre des péages urbains dans les cas les plus courants : en ce sens, et contrairement au projet de loi qui a été voté par l'Assemblée nationale fin 2009, elles ne relèvent pas de l'article 37-1 de la Constitution qui prévoit que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=897

Rapports et Documents n° 18

Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes

Rapport de la mission présidée par Bernard Chevassus-au-Louis

La Documentation française, juin 2009, 400 pages

Dans tous ses projets d'investissement et d'infrastructures, la puissance publique se doit désormais d'intégrer les coûts en termes de dégradation de l'environnement. Mais comment chiffrer ce que « vaut » un hectare de forêt ou la préservation d'une espèce animale ? Sur quels outils, sur quels indicateurs ces mesures peuvent-elles se fonder ? Est-il seulement possible de fixer des valeurs monétaires prenant en compte tous les apports du vivant, qu'ils soient économiques, écologiques, sociaux, récréatifs, culturels ? Commandé au Centre d'analyse stratégique par le Premier ministre, ce rapport présente une revue des méthodes existantes. Il propose des valeurs d'usage pour les services écosystémiques liés à la biodiversité générale... ainsi qu'une réflexion critique sur les limites de telles valeurs. Les estimations avancées ont vocation à être utilisées dès maintenant en lieu et place de la valeur nulle attribuée par défaut à la biodiversité dans le calcul socioéconomique. À cet égard, ce rapport constitue un jalon important dans l'évaluation socioéconomique de la biodiversité.

Les valeurs proposées dans le rapport ont confirmé – et même renforcé – la conclusion souvent énoncée selon laquelle la valeur économique totale des biens non marchands issus de ces services serait au moins égale, si ce n'est très largement supérieure à celle des biens marchands. Mais ces estimations doivent être considérées comme des ordres de grandeur : elles devront être affinées, complétées et adaptées à la diversité des situations écologiques, mais aussi socioéconomiques locales. C'est pourquoi le rapport propose d'établir une typologie des « socio-écosystèmes » et d'élaborer des valeurs de référence propres à chacun. Le projet en cours du « MEA France », qui travaille sur la caractérisation, la quantification et la cartographie des différents services écosystémiques, y contribuera.

Le rapport montre, en première analyse, que la prise en compte de ces valeurs est susceptible de modifier la hiérarchie « microéconomique » entre différents usages agricoles du sol (cultures annuelles, prairies permanentes, forêts) et, pour chaque usage, entre différents modes de conduite de ces productions. Cette conclusion est particulièrement importante dans le contexte de réflexion actuelle sur les objectifs et les modalités d'application de la Politique agricole commune. À l'inverse, il semble difficile, toujours en première analyse, de tabler sur ces valeurs pour inciter à reconsidérer totalement des changements d'usage majeurs et à forte

valeur ajoutée (urbanisation, infrastructures de transport). Dans ce cas, ces valeurs peuvent cependant permettre de comparer plusieurs options pour un même aménagement et de justifier des préconisations en faveur de la biodiversité.

Une fois la décision prise et après que les possibilités d'éviter ou d'atténuer les impacts négatifs sur la biodiversité ont été étudiées, se pose la question de la compensation des effets résiduels éventuels. Le rapport examine comment peut s'appliquer ce principe de compensation, en insistant à nouveau sur la nécessité d'une échelle locale et sur l'importance de procédures adaptées et légitimes pour réguler ces pratiques. Il montre qu'il est possible, voire souhaitable dans ce cas, de recourir à une notion d'équivalence en nature plutôt que d'utiliser les valeurs de référence dont le champ d'application doit rester principalement l'analyse socioéconomique *a priori* des choix publics.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=980

Rapports et Documents n° 21

La société et l'économie à l'aune de la révolution numérique

*Rapport de la commission présidée par Alain Bravo,
remis à Nathalie Kosciusko-Morizet le 8 juillet 2009
La Documentation française, octobre 2009, 98 pages*

Ce rapport a été réalisé à la demande du secrétaire d'État à la Prospective, à l'Évaluation des politiques publiques et au Développement de l'économie numérique. Il est le fruit des travaux menés par la commission placée sous la présidence d'Alain Bravo, membre de l'Académie des technologies, directeur général de Supélec.

Les technologies de l'information et de la communication, et l'économie numérique qu'elles sous-tendent, constituent l'un des moteurs de la croissance et du développement des sociétés modernes. Leurs impacts sont essentiels non seulement en termes de compétitivité industrielle et de partage de ressources mais aussi dans les domaines de la cohésion sociale, de la santé, de l'éducation et de la culture, des transports et de la sécurité, et plus généralement dans le développement de la société de la connaissance et de l'économie de l'immatériel.

L'économie numérique a connu des développements considérables depuis une dizaine d'années et devrait être confrontée à des bouleversements tout aussi importants dans les dix prochaines. Le groupe de travail n'a pas pour autant renoncé à une réflexion à l'horizon 2025 en considérant qu'au-delà des ruptures technologiques, sociales et sociétales qui ne manqueront pas de survenir, un certain nombre d'orientations de long terme de politique publique pouvaient être dégagées.

Le parti adopté tout au long de cette analyse a été de placer l'utilisateur, particulier aussi bien qu'entreprise, au cœur des réflexions et du système considéré. Les recommandations envisagées doivent en effet être mesurées à l'aune de leur influence possible sur les grands enjeux de notre société que sont à moyen terme le changement climatique, l'évolution de la démographie et du lien social, la compétitivité de notre économie, et bien sûr, à beaucoup plus court terme, la crise financière et économique.

Comme tout exercice de prospective, celui-ci n'a pas cherché à faire apparaître ce qui relèverait d'une politique idéale, unique, mais plutôt à mettre à nu le fonctionnement de l'économie numérique et à fournir une cartographie de ses variables essentielles.

L'analyse des différents leviers a permis d'identifier six axes structurants qui correspondent à des orientations stratégiques de long terme : l'éducation et la formation, l'action à l'échelle européenne, l'innovation, le renforcement de la confiance, la sécurité des infrastructures critiques, des réseaux et des systèmes d'information, le déploiement des réseaux.

Afin de préparer la mise en œuvre de ces orientations, des recommandations à court terme (2010-2015) ont été proposées.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=999

Rapports et Documents n° 23

Le pari de l'éolien

La Documentation française, décembre 2009, 58 pages

L'éolien français a pris du retard. À la suite du Grenelle de l'environnement, et pour répondre aux engagements européens sur la diminution des gaz à effet de serre, les pouvoirs publics ont fixé des objectifs ambitieux à l'horizon 2020 : 25 GW de capacités éoliennes devront être installés, pouvant produire l'équivalent en électricité de quatre centrales nucléaires. Pour mener à bien ce défi, il faut au préalable s'interroger sur les obstacles : aux barrières techniques s'ajoutent les griefs contre les nuisances visuelles ou sonores, la lourdeur des procédures d'autorisation et enfin un tissu industriel mal adapté. Surtout, la prédominance en France du nucléaire, énergie non carbonée au coût de production très compétitif, fragilise l'argumentaire en faveur de l'éolien. Ce rapport propose donc d'évaluer la rentabilité de l'éolien en fonction de l'évolution possible d'un certain nombre de paramètres, parmi lesquels le prix des énergies fossiles, les améliorations technologiques, l'optimisation des potentiels de vent. Cet exercice prospectif s'accompagne d'un examen attentif des politiques publiques menées par plusieurs pays ayant parié sur l'énergie du vent (Allemagne, Chine, États-Unis, Danemark). Plusieurs leviers efficaces apparaissent alors pour faire émerger en France une filière industrielle dynamique : recours aux appels d'offres, évolution du cadre juridique, détermination de la taille optimale des champs d'éoliennes, implication de la population locale, etc. Le contexte actuel de crise économique et l'urgence climatique plaident en faveur d'un développement de grande ampleur de l'éolien. Il devra cependant répondre à trois critères : remplir les engagements issus du Grenelle de l'environnement, créer des emplois mais aussi répartir équitablement les risques entre contribuable et investisseur.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1089

Perspectives concernant le véhicule « grand public » d'ici 2030

*Rapport de la mission présidée par Jean Syrota
Avril 2009, 130 pages*

Cette mission trouve son origine dans une demande de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche concernant les transports et la mobilité. Le directeur général du Centre d'analyse stratégique a chargé Jean Syrota de conduire une réflexion spécifique sur le véhicule du futur. Cette réflexion vise d'une part à identifier les technologies possibles des différents véhicules du futur, d'autre part à proposer des recommandations de politique publique afin de préparer l'avenir du secteur automobile. Le champ d'investigation est volontairement ciblé sur le véhicule particulier « grand public », à l'exclusion des véhicules utilitaires, des véhicules de transport en commun et des flottes captives à usage professionnel.

Les perspectives retenues pour la réflexion s'étendent jusqu'à environ 2030, échéance correspondant sensiblement à celle de renouvellement total des flottes actuelles de véhicules. La mission s'est intéressée aux problèmes d'infrastructures et de logistique associés, dans la mesure où, par nature, la généralisation d'un type de véhicule ne peut s'envisager qu'accompagnée d'un réseau de distribution de l'énergie correspondante (approvisionnement, sécurité...).

Le rapport a été réalisé avec le concours d'un chercheur (doctorant) de l'École polytechnique, de quatre chargés de mission du Centre d'analyse stratégique, et grâce au soutien (intégration du rapport) d'un membre du Conseil général des Mines.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=957

**Les négociations sur le changement climatique :
vers une nouvelle donne internationale ?**

Novembre 2009, 185 pages

Les études rassemblées ici constituent une présentation (au 1^{er} novembre 2009) des différents intérêts et positions d'acteurs essentiels de la négociation de Copenhague. Une attention particulière est ainsi portée aux discussions internes aux différents pays, susceptibles d'éclairer leurs positions diplomatiques et leurs éventuelles marges de négociation, à court ou moyen terme.

La conférence de Copenhague ne peut guère être considérée comme le résultat d'un travail collectif de toutes les nations : la déclaration officielle qui a conclu la rencontre des parties le 18 décembre 2009 est moins le résultat de l'ambitieux processus de négociation qui a cherché à associer les 192 pays membres de la CCNUCC depuis Bali que le résultat de discussions, d'abord entre une trentaine de partenaires, dont l'Union européenne, puis, en dernière ligne droite, entre les États-Unis et quatre pays du groupe des BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine). À ce titre, le sommet, chargé de définir le régime post-2012 de la lutte internationale contre le changement climatique, a été marqué par la prééminence des échanges sino-américains.

Ces cinq acteurs, États-Unis et BASIC, n'avaient pas pris d'engagements contraignants au titre du protocole de Kyoto. Il n'est donc pas étonnant, mais c'est une première déception, que l'accord de Copenhague ne fasse référence ni à ce protocole ni au plan d'action défini à Bali en 2007 ; et qu'il ne traite ni de la nécessaire réforme des mécanismes de développement propre (MDP) ni du devenir des marchés de quotas entre États. Seconde déception majeure : l'absence d'objectifs de réduction contraignants pour l'ensemble des pays.

Doit-on pour autant réduire le bilan de Copenhague à ces regrets, soulignés avec force par les différentes organisations non gouvernementales ? Ce serait tout d'abord oublier la diversité des intérêts en jeu : les pays émergents et, dans une certaine mesure, les États-Unis, ont fait part de leur satisfaction quant au résultat obtenu. Ce serait ensuite passer sous silence l'intégration des deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre (GES) dans la lutte contre le changement climatique, l'engagement des PED (dont les pays émergents) à prendre des actions d'atténuation du changement climatique qui puissent être mesurées, répertoriées et vérifiées selon des règles internationales, ainsi que la relance d'un nouveau dialogue Nord/Sud.

Les mois à venir permettront de dresser le véritable bilan de Copenhague et d'apprécier si cette conférence a constitué la première étape d'une coopération internationale réussie dans la lutte contre le changement climatique. Les engagements volontaires d'atténuation qui doivent être annoncés avant le 31 janvier 2010 par les différents pays permettront de préciser la trajectoire mondiale d'ici à 2020. La hausse de la température à laquelle ils conduiront devra alors être estimée de manière contradictoire, afin de préciser si les efforts prévus sont suffisants : c'est le sens du dernier paragraphe de l'accord de Copenhague qui prévoit un nouveau rendez-vous en 2015, un an après le rapport des scientifiques du GIEC.

Une fois la question cruciale des objectifs de réduction des différents pays résolue, même de façon imparfaite, les points laissés en suspens dans les négociations de Copenhague pourront être abordés et intégrés dans un texte, éventuellement un traité, acceptable par l'ensemble des parties. Les bases inscrites dans l'accord devront en particulier être précisées et consolidées en matière de financement, de mécanisme de surveillance, de « reporting » et de vérification, ainsi que de lutte contre la déforestation.

Comme l'a souligné le secrétaire exécutif de la CCNUCC, Yvo de Boer, lors de la clôture des débats de Copenhague, le défi réside maintenant dans la capacité de la communauté internationale à « transformer l'accord conclu à Copenhague en quelque chose de légalement contraignant d'ici un an à Mexico ».

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1081

Le développement du télétravail dans la société numérique de demain

Rapport CAS / Cabinet Roland Berger, novembre 2009, 150 pages

Depuis une dizaine d'années, le télétravail se développe moins rapidement en France, notamment dans l'administration, que dans de nombreux pays de l'OCDE. Pour surmonter les blocages spécifiques à notre pays, le Parlement a élaboré une proposition de loi. À cette occasion, la secrétaire d'État à la Prospective et au Développement de l'Économie numérique a souhaité interroger le Centre d'analyse stratégique sur les abus recensés à l'étranger et liés à ce mode de travail. Des consultations et des auditions réalisées, il ressort que le développement du télétravail est moins contraint par la technologie et le cadre juridique que par des blocages organisationnels liés au manque d'information et de formation des employés comme des dirigeants.

En France, le télétravail pourrait concerner jusqu'à 50 % des emplois en 2025. S'il peut mener à de (rares) abus, bien encadré il permet de mieux concilier vie personnelle et vie professionnelle (prise en charge d'enfants ou de personnes âgées, activités personnelles ou de formation...). Les leviers pour développer le télétravail sont une meilleure sensibilisation des acteurs économiques (instances représentatives du personnel, dirigeants d'entreprises, salariés...), une évolution de la culture managériale, la diffusion d'infrastructures et d'équipements numériques. La situation optimale pour le salarié et pour l'organisation qui l'emploie est un télétravail pratiqué un à deux jours par semaine. Les principales préconisations du rapport sont ainsi :

- de promouvoir le télétravail par des actions de communication ciblées, des guides de bonnes pratiques ou des formations auprès des acteurs économiques ;

- de sécuriser le cadre juridique en expérimentant la présomption d'accident du travail, en clarifiant la prise en charge assurantielle et en autorisant la délivrance par les médecins d'un certificat d'aptitude au télétravail aux salariés en congé maladie qui seraient volontaires pour revenir progressivement sur le marché de l'emploi (mi-temps thérapeutique...);
- d'encourager le télétravail en soutenant les initiatives locales, en aidant les ménages les plus défavorisés à s'équiper ou en développant les « télécentres 2.0 ».

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1083

Département Travail, Emploi et Formation

1. Présentation générale des travaux

Le Département Travail, Emploi et Formation (DTEF) est chargé de l'analyse du marché du travail au regard des mutations économiques et des mobilités professionnelles. À ce titre, il entretient des liens étroits avec le Conseil d'orientation pour l'emploi.

Il suit également les questions relatives aux politiques du travail, de l'emploi et à la formation tout au long de la vie, afin d'alimenter la réflexion et le débat sur les réformes des relations de travail et d'emploi.

Il assure l'animation du travail de prospective des métiers et des qualifications avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales.

Les travaux du DTEF se sont inscrits en 2009 dans un double contexte : la crise financière et économique, avec son impact social ; l'agenda politique et social des réformes législatives et des négociations interprofessionnelles dans les domaines d'étude du Département.

1.1. Emploi

Les conséquences sociales de la crise, notamment la forte augmentation du chômage, ont naturellement amené le DTEF à réexaminer les politiques de l'emploi dans ce contexte nouveau. Plusieurs de ses travaux s'inscrivent dans ce cadre.

La *Note de veille* n° 130 a ainsi mis en perspective différents outils de politique de l'emploi : ceux issus des réformes structurelles qui étaient en cours avant la crise et se basaient notamment sur le concept de « flexicurité », et ceux mis en œuvre en urgence pour répondre à la situation de crise. Cette note a analysé comment ces outils répondaient à la situation conjoncturelle mais aussi aux enjeux de plus long terme et quelles pistes pouvaient être envisagées, notamment s'agissant du risque d'inemployabilité (à côté des risques de perte d'emploi et de perte de revenu).

Plusieurs travaux plus ponctuels et non rendus publics ont également concerné les outils de politique d'emploi réactivés ou mis en place en urgence face à la crise, essentiellement suite au sommet social du 18 février 2009. Ces travaux ont notamment porté sur une analyse du dispositif de chômage partiel et plus largement sur les orientations possibles du Fonds d'investissement social.

Un groupe de travail a été lancé au second semestre 2009 afin d'examiner les effets de la crise sur les politiques d'emploi et de formation dans les territoires, ce qui amène à s'interroger sur leurs évolutions à moyen terme, après la crise : modes d'action, outils d'intervention, modalités de coopération entre les acteurs concernés... Ce groupe de travail doit poursuivre ses travaux pendant le premier semestre 2010.

Le rapport Cohen (*Sortie de crise - Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ?*), auquel le DTEF a largement contribué, a également dressé des constats importants dans le domaine de l'emploi. L'ajustement de l'emploi en France depuis début 2008 a été d'une rapidité et d'une ampleur sans précédent. Ce rapport a validé et amplifié le constat d'une « dualisation » du marché du travail (fort ajustement pour les contrats précaires et les sous-traitants ; stabilité du « noyau dur » des salariés en CDI). Notamment grâce au dispositif de chômage partiel et à l'expérience de 1993, les comportements de rétention des compétences sur les travailleurs les plus qualifiés ont joué à plein. Mais ces comportements peuvent aussi être l'expression d'une certaine inertie d'adaptation des secteurs matures. Et l'ajustement dual de l'emploi, qui favorise l'adaptation à court terme de l'offre aux fluctuations cycliques de la demande, n'est pas forcément le système le mieux adapté pour un redéploiement plus profond de l'offre, pour préparer l'après-crise.

Par ailleurs, la réflexion à moyen terme du DTEF s'enrichit du travail structurant que constitue, en matière d'emploi et de formation, le projet « Prospective des métiers et des qualifications » (PMQ). PMQ est un projet interministériel pluriannuel piloté par le DTEF qui vise à dresser un panorama des évolutions possibles des métiers à l'horizon 2020. Il doit fournir un matériau essentiel aux décideurs publics pour adapter les politiques d'emploi aux enjeux des prochaines années, mais aussi aux acteurs de l'orientation professionnelle.

Du fait de l'ampleur du projet et de la nécessaire articulation avec les projections réalisées par d'autres organismes, les résultats cette étude prospective ne seront rendus publics qu'en 2011.

Toutefois, les premiers travaux ont été réalisés en 2009 :

- mise en place du Comité technique, regroupant les principales administrations et organismes publics concernés, et du Comité d'orientation, associant également les partenaires sociaux ;
- début des travaux de projections d'emploi par branches.

Parallèlement, le DTEF a continué à assurer la communication des résultats du précédent exercice PMQ (*Les métiers en 2015*, paru en 2007) dans diverses enceintes et a organisé en octobre 2009 un colloque sur « Nos emplois de demain ».

1.2. Formation

Outre le projet PMQ également essentiel dans le domaine de la formation, le DTEF a réalisé des travaux dans plusieurs champs : formation professionnelle continue ; enseignement professionnel ; enseignement supérieur.

L'actualité 2009 a été marquée par la réforme de la formation professionnelle. Le DTEF a contribué aux travaux préparatoires de la réforme (contribution écrite, audition), a effectué une veille sur le sujet et a produit une note mettant en évidence un axe de poursuite des travaux pour l'avenir, qui n'a pas pu être suffisamment traité dans le cadre de la réforme (pour des raisons de priorités comme de coûts) : la mise en place d'une véritable formation différée. La *Note de veille* n° 160 fournit des pistes, depuis le développement des formations qualifiantes jusqu'à la création d'un compte individuel, en passant par des adaptations de l'actuel CIF (congé individuel de formation).

S'agissant de l'enseignement supérieur, suite à la réforme des universités et à la réaffirmation des enjeux de la société de la connaissance, la *Note de veille* n° 142 a analysé les besoins financiers dans l'hypothèse d'un alignement de la France sur le niveau de dépenses par étudiant dans les principaux pays de l'OCDE. Elle conclut à la nécessité d'un nouveau modèle de financement de l'enseignement supérieur (associant de façon plus équilibrée financement public, financement par les entreprises et financement par les ménages).

Par ailleurs, du fait de la compétence acquise en matière d'enseignement supérieur et de recherche, sujets souvent très liés, le DTEF a également mené, avec le DRTDD, un travail sur l'investissement en R & D des entreprises, en lien avec les cycles économiques, en France et dans l'OCDE. Ce travail a été présenté lors d'un séminaire du groupe de travail de l'OCDE sur la mondialisation de l'industrie, en octobre 2009.

1.3. Travail

Dans ce domaine, le DTEF a inscrit ses travaux dans l'actualité, en lien avec le contexte de crise économique, qui a parfois révélé une crise de légitimité des dirigeants des grandes entreprises, et en lien avec l'agenda social : les partenaires avaient en effet été invités à se saisir ou s'étaient saisis, dans le cadre de négociations interprofessionnelles ou d'une délibération sociale, notamment des thèmes suivants : partage de la valeur ajoutée (finalment non abordé en 2009), dialogue social dans les TPE (discussion qui n'a pas pu aboutir), institutions représentatives du personnel (IRP - encore en cours en 2010).

Le DTEF a donc mené des travaux relatifs à la gouvernance des entreprises, aux IRP, au dialogue social dans les TPE et aux dispositifs de participation.

La *Note de veille* n° 154 et n° 155 a dressé un état des lieux du dialogue social dans les TPE (plus d'un million d'entreprises de moins de 10 salariés, plus de trois millions de salariés). Ce travail a mis en évidence la quasi-absence de dialogue social institutionnalisé dans les TPE, ce qui n'empêche pas le développement de relations « sociales » informelles pour résoudre les problèmes. De nombreux modes de représentation et de négociation ont été testés depuis plusieurs années (mandatement, délégué de site, commissions paritaires locales). Plutôt qu'une solution unique, l'analyse plaide pour une articulation des différents dispositifs, privilégiant une approche thématique (avec notamment l'exemple de la sécurité et santé au travail), voire en fonction des caractéristiques locales (concentration d'entreprises ou territoire rural par exemple).

Parallèlement, des travaux ont été menés de façon plus générale sur la représentation du personnel et la négociation collective en France, autour d'une réflexion sur la simplification des IRP, d'une clarification de leurs missions et de l'amélioration des conditions de leur activité. Ces travaux, non publiés, ont fait l'objet de documents de travail diffusés notamment aux partenaires sociaux pour alimenter leurs réflexions.

Plus globalement, la *Note de veille* n° 123 a examiné la pertinence du champ de la négociation collective ou du champ de compétence des IRP, lorsque l'entreprise tend à se dissoudre dans des groupes de sociétés dont les frontières, économiques et nationales, deviennent de plus en plus floues, invitant ainsi à imaginer de nouvelles formes de représentation des collectivités de travail.

Au-delà des IRP, le DTEF s'est intéressé à la gouvernance des entreprises et aux modes de participation des salariés (présence dans les conseils d'administration et association aux résultats).

Ce travail s'inscrivait aussi dans la suite de travaux menés en début d'année 2009 sur l'efficacité des dispositifs de participation des salariés aux résultats, inscrits au cœur de l'actualité par le Président de la République lors de ses vœux aux partenaires sociaux le 19 janvier et suite à la loi du 3 décembre 2008 sur les revenus du travail.

Le DTEF s'est donc penché sur la question de l'efficacité réelle des dispositifs de partage collectif des bénéfices, mettant en évidence qu'une partie seulement des gains de productivité sont imputables aux dispositifs d'intéressement-participation, et qu'ils augmentent lorsqu'ils s'accompagnent d'innovations organisationnelles ou en gestion des ressources humaines. S'agissant de l'autre objectif (accroissement du pouvoir d'achat), il apparaît que ces dispositifs permettent un accroissement global de la rémunération totale des salariés, mais au prix d'une modération des salaires de base et d'une mutualisation des risques entre actionnaires et salariés.

Un séminaire a également été organisé sur le thème suivant : « L'épargne salariale : quels enjeux pour la politique de rémunération et la performance des entreprises ? ».

1.4. Travaux transversaux

Des travaux plus transversaux ont été menés en lien avec les autres Départements du Centre d'analyse stratégique.

Outre le rapport Cohen déjà mentionné mais dont le champ d'analyse était beaucoup plus large que l'étude des évolutions de l'emploi pendant la crise, il s'agit notamment des travaux sur la croissance verte, qui ont donné lieu à la publication d'une *Note de veille* en janvier 2010 (« La croissance verte : quels impacts sur l'emploi et les métiers ? »), soulignant que les défis en matière de métiers et de formation ne se limitent pas à l'éclosion de compétences spécifiques et inédites dans quelques filières spécialisées, mais concernent des volumes très importants de personnels dans un grand nombre de secteurs, imposant une adaptation substantielle des dispositifs de formation. Les travaux sur la croissance verte seront poursuivis en 2010.

Par ailleurs, le DTEF s'est fortement investi dans les comités de filières du plan de mobilisation pour le développement des métiers liés à la croissance verte.

2. Résumés

2.1. Notes de veille

N° 123, février 2009

« La communauté de travail, clé du renouveau de la représentation et de la négociation collective ? »

Un meilleur équilibre entre contraintes économiques et désir légitime des salariés en matière de qualité et de stabilité de leur emploi passe notamment par la réhabilitation de l'entreprise

comme lieu de négociation collective. Mais il faut pouvoir saisir ce qu'est aujourd'hui une entreprise, dont l'existence tend à se dissoudre dans des conglomerats aux frontières, économiques et nationales, de plus en plus floues. Le faire à travers la réalité de la « communauté de travail » permet de retrouver de la clarté et de la cohérence. Sur son territoire national, la France a su adapter les champs de la négociation collective et de compétence des institutions représentatives du personnel aux réalités de la vie économique : l'unité économique et sociale dans les années 1970 ; le groupe de sociétés dans les années 1990. Pour juguler l'ensemble des difficultés soulevées par la mobilité des salariés (à l'intérieur des groupes de sociétés ou dans le cadre des pratiques de sous-traitance et d'externalisation) est apparue depuis une dizaine d'années la notion « d'intégration étroite et permanente à la communauté de travail ». La mondialisation des échanges et l'implantation multinationale de certaines entreprises amènent à imaginer de nouvelles formes de représentation des collectivités de travail.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille123.pdf

N° 124, février 2009

« Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ? »

Après un état des lieux de la diffusion des dispositifs collectifs (intéressement, participation, épargne salariale), cette note montre que les entreprises qui pratiquent le partage collectif des bénéfices enregistrent des gains de productivité significatifs. Mais il faut nuancer l'impact direct de ces dispositifs : les gains observés proviennent en majeure partie d'autres facteurs liés aux caractéristiques des entreprises (innovations organisationnelles, gestion des ressources humaines, innovations technologiques...) ou des salariés (compétences, implication...). Par ailleurs, les entreprises qui introduisent ces dispositifs ont tendance à ralentir la hausse des salaires de base. Toutefois, cette modération des salaires de base serait largement compensée en moyenne par le versement de primes, la rémunération totale des salariés étant au final plus élevée. Le partage collectif des bénéfices serait aussi utilisé comme un moyen de mutualiser une partie des risques entre actionnaires et salariés.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille124.pdf

N° 130, avril 2009

« La "flexicurité" est-elle une réponse à la crise ? »

En exerçant des effets rapides et massifs sur l'emploi, la récession a conduit pouvoirs publics et partenaires sociaux à prendre des mesures d'urgence alors qu'ils étaient engagés dans une réforme structurelle du marché du travail. La crise remet-elle ainsi en question le modèle de « flexicurité » ? La flexibilité de la production et de l'emploi doit être considérée sous ses multiples formes comme un impératif, mais accroître la mobilité sur le marché du travail exige que celui-ci soit outillé par la qualité de la gestion des ressources humaines interne à l'entreprise, l'appui d'un service public de placement efficace et l'intervention de prestataires de services externes. Évalués sous cet angle, les accords nationaux interprofessionnels récents marquent des avancées, mais il reste du chemin à parcourir sur la voie d'une véritable modernisation du marché du travail, capable d'offrir en toutes circonstances aux salariés l'assurance d'être employables et la possibilité d'être accompagnés dans leurs transitions. Après la perte d'emploi et la perte de salaire, la perte de capacité à occuper un emploi constitue un troisième risque pour le salarié comme pour l'employeur, contre lequel il s'agit de

construire une assurance qui peut prendre plusieurs formes : privée (franchise ou bonus-malus sur les cotisations d'assurance chômage), sociale (mutualisation et partage du risque entre employeurs et salariés) ou encore ensemble de tiers garants de la sécurité des parcours, cofinancés par l'assurance chômage, le service public de l'emploi et les fonds paritaires de formation. L'assureur pourrait en outre rapprocher offre et demande de travail dans les bassins d'emploi.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille130.pdf

N° 142, juin 2009

« L'investissement dans l'enseignement supérieur en France doit-il augmenter ? »

La France dépense 1,3 % de son PIB pour financer l'enseignement supérieur contre 1,5 % en moyenne pour les pays de l'OCDE, ce qui s'explique par une dépense par étudiant plus faible en France. Alors que dans la majorité des pays de l'OCDE, le financement public, prépondérant, tend à diminuer au profit d'une mobilisation des ménages et des entreprises (fondations, coopérations avec les établissements), la France fait partie des pays où les frais de scolarité sont peu élevés, mais où les étudiants qui perçoivent des aides, sous forme de bourses ou de prêts, ne sont pas les plus nombreux. L'analyse montre que le taux de croissance moyen (hors inflation) devrait être au moins de 2,5 % par an pour permettre à la France de rattraper, à l'horizon 2025, le niveau de dépenses par étudiant de l'Allemagne, de la Finlande et du Japon. Si l'effort supplémentaire devait être pris en charge totalement par l'État, le budget de l'enseignement supérieur à l'horizon 2025 devrait augmenter de 66 % à prix constants. Un nouveau modèle de financement de l'enseignement supérieur est donc à construire. L'effort supplémentaire de l'État en faveur de l'enseignement supérieur doit être poursuivi mais complété par la participation active des entreprises. Concernant le financement complémentaire à la charge des ménages, il pourrait prendre la forme d'un système de frais d'inscriptions variables selon la formation et le niveau de revenus. Il pourrait également reposer sur le développement des prêts, dont le remboursement serait contingent aux revenus futurs de l'étudiant.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille142.pdf

N° 146, juillet 2009

« Choisir une couverture complémentaire santé : comment font les pays de l'OCDE ? »

Dans les principaux pays de l'OCDE, les marchés de l'assurance santé privée sont d'ampleur variable mais partout dynamiques. Dans une perspective de maîtrise des dépenses de santé, la concurrence sur l'assurance santé doit pousser les organismes à mieux réguler l'offre de soins plutôt que de privilégier la sélection des meilleurs risques (les populations jeunes aisées). Les pouvoirs publics ont souvent introduit des mécanismes de régulation de l'assurance santé ainsi que des outils d'information et d'aide au choix d'une couverture complémentaire pour permettre aux assurés de jouer leur rôle d'aiguillon de la compétition. Quoique nécessaires et de nature à rendre plus efficace un marché segmenté, ces dispositifs ne constituent évidemment pas une recette miracle pour maîtriser les dépenses de santé. Ils peuvent cependant améliorer le service rendu aux assurés et contribuer à créer une émulation saine entre assurance maladie obligatoire et assurance maladie complémentaire.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille146.pdf

N° 153, octobre 2009

« Investissement en R & D des entreprises et cycles économiques dans les pays de l'OCDE »

Comment la crise actuelle va-t-elle affecter les investissements en recherche et développement (R & D) des entreprises dans les pays développés, dont l'économie est de plus en plus fondée sur la connaissance ? Plus spécifiquement pour les pays de l'UE, cette récession conduit à s'interroger sur leur capacité à atteindre l'objectif, fixé pour 2010 par la Stratégie de Lisbonne, de 3 % du PIB pour les dépenses intérieures de R & D. L'analyse montre que les activités de R & D et d'innovation des entreprises ont été plutôt procycliques en France comme dans les pays de la zone OCDE sur la période 1987-2006. L'intensité des liens entre cycles économiques et dépenses de R & D diffère selon les pays. Prenant appui sur cette analyse, les perspectives d'avenir sont tracées. Les efforts des entreprises en R & D devraient diminuer, mais dans une proportion moindre que l'investissement productif. La baisse des activités de R & D devrait toucher proportionnellement plus les activités de développement que les activités de recherche, les périodes de crises étant peu propices au lancement de nouveaux produits ou services. Dans les firmes multinationales, une rationalisation des activités de recherche pourrait s'accélérer et conduire à des délocalisations/relocalisations d'activités de recherche. Enfin, la reprise des dépenses de R & D devrait intervenir avec un décalage d'un à deux ans après la sortie de crise.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille153.pdf

N° 154, octobre 2009

« Les relations sociales dans "les mondes" des très petites entreprises »

1. Un état des lieux

N° 155, octobre 2009

« Les relations sociales dans "les mondes" des très petites entreprises »

2. Modes et enjeux de la représentation des salariés

Plusieurs facteurs justifient un état des lieux sur la représentation des salariés et les enjeux du dialogue social dans les TPE. Le premier est institutionnel, avec les discussions et négociations des partenaires sociaux sur ce sujet. Un second facteur, davantage structurel, est lié à l'organisation des relations sociales au sein des TPE (voire des PME), largement influencée par un double émiettement : émiettement entre syndicats mais aussi entre syndiqués et non-syndiqués ; émiettement entre diverses organisations patronales. La première note propose un état des lieux des relations sociales dans les TPE, analysé à partir de données statistiques variées mais parfois partielles, qui donne à voir une forte hétérogénéité de l'organisation et des pratiques du dialogue social, avec une quasi-absence de dialogue social institutionnalisé. La seconde note met en exergue les différentes pratiques de dialogue social dans les TPE ainsi que les objets de négociation (temps de travail, salaires, santé, sécurité, risques professionnels). Il importe dès lors de décrire les mécanismes instaurés ou esquissés, et d'en circonscrire les limites ou d'identifier les obstacles auxquels ils se heurtent. Dans cette perspective, cette note explore tout d'abord les modes de représentation des salariés au plus près de l'entreprise, avant d'envisager ceux qui s'en éloignent. Elle tend cependant à souligner l'hybridation des dispositifs développés. Cette présentation des modes et des enjeux du dialogue social et de la représentation des salariés dans les TPE permet

d'esquisser les combinaisons possibles susceptibles d'y favoriser une amélioration des relations sociales.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille154.pdf

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille155.pdf

N° 160, décembre 2009

« Où en est la "formation différée" ? »

La « formation différée » telle que la souhaitent les partenaires sociaux n'a pas vu le jour avec la réforme de la formation professionnelle. Outre un coût potentiel élevé, le projet cadre mal avec les priorités retenues par la loi qui a transcrit l'accord de janvier 2009. Centrées sur le maintien et le retour dans l'emploi des actifs insuffisamment formés, les nouvelles mesures ne facilitent pas directement l'accès aux diplômes et certifications en cours de vie active. Pourtant, les voies de formation différée qu'offre déjà la formation continue gagneraient à être élargies. La formation différée pourrait avec profit constituer une prochaine étape de la réforme, autour des pistes suivantes :

- inciter les universités à développer leur offre de formation différée. Encourager le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à développer les formations certifiantes pour adultes peu qualifiés ;
- donner à ces derniers un accès privilégié au CIF (congé individuel de formation) ou aux formations longues de demandeurs d'emploi sur la base de projets individuels validés ;
- abonder le CIF et l'ouvrir aux demandeurs d'emploi peu qualifiés grâce aux contributions de Pôle emploi, des Régions et du FPSPP (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) ;
- doter tout actif d'un compte individuel abondé en raison inverse de sa formation initiale, alimenté par l'État, le régime d'assurance chômage et une contribution patronale et salariale modique sur les salaires.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille160vf.pdf

N° 164, janvier 2010

« La croissance verte : quels impacts sur l'emploi et les métiers ? »

Comment les objectifs environnementaux modifient-ils le niveau et la structure des emplois par secteurs et par métiers ? Le concept de croissance verte suggère la montée de nouveaux besoins et la réalisation d'investissements spécifiques favorables à l'éclosion de nouveaux marchés. Ce surcroît potentiel de dépenses ne constitue pas un moteur inconditionnel de créations nettes d'emplois pour l'ensemble de l'économie. La croissance verte étant, dans cette note, entendue de manière extensive au sens de renouvellement de l'ensemble de l'économie, son impact net sur l'emploi dépendra notamment des politiques qui seront mises en œuvre, des capacités de financement des acteurs privés et publics et de l'ampleur de la diffusion du progrès technique, ouvrant la voie à une scénarisation des impacts. Dans tous les cas, les processus de réallocation inter et intrasectoriels seront de forte ampleur, nécessitant une adaptation des compétences dans un large spectre de secteurs et de main-d'œuvre, et non seulement dans certaines filières ou métiers spécifiques. La nécessité de reconversions

dans certains bassins d'emploi et l'acquisition nécessaire de compétences transversales imposent dès lors une adaptation substantielle des dispositifs de formation.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille164.pdf

2.2. Rapports et Documents

Rapports et Documents n° 22

Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ?

*Rapport du groupe de travail présidé par Daniel Cohen,
remis à Nathalie Kosciusko-Morizet le 19 octobre 2009*

La Documentation française, décembre 2009, 225 pages

Le DTEF a co-piloté avec le DAEF l'élaboration de ce rapport (voir. le résumé dans la partie consacrée aux travaux du DAEF).

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1064

Le développement du télétravail dans la société numérique de demain

Rapport CAS / Cabinet Roland Berger, novembre 2009, 150 pages

Le DTEF a largement contribué à l'élaboration de ce rapport, piloté par le DRTDD (cf. le résumé dans la partie consacrée aux travaux du DRTDD).

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1083

2.3. Colloques et séminaires

17 avril 2009 – Séminaire

« L'épargne salariale : quels enjeux pour la politique de rémunération et la performance des entreprises ? »

Le Centre d'analyse stratégique a organisé un séminaire pour la présentation d'une étude, réalisée par Hélène Chaput (INSEE), Noémie Delahaie (université de Paris Est – Marne-la-Vallée et IRES) et Marc-Arthur Diaye (ENSAI), en présence de nombreux participants d'horizons divers : administrations et organismes publics (INSEE, DGTPE, DARES, IRES, CEE, COR, COE...), chercheurs (Paris-Sorbonne, Dauphine, Crest-ENSAE...), institutions privées comme le groupe Alpha. Cette étude et ce séminaire ont montré que les dispositifs associant intéressement et plan d'épargne entreprise :

- ont un effet positif sur les performances économiques des entreprises (profit net), mais ne s'accompagnent pas d'un impact significatif sur les performances productives (productivité du travail) ;
- sont conçus comme un mécanisme de transfert partiel des risques des actionnaires vers les salariés davantage que comme un dispositif d'incitation.

7 juillet 2009 – Séminaire fermé

**« Choix d'une assurance complémentaire santé : comment font les Français ?
Les autres pays de l'OCDE ? »**

92 % des ménages français sont couverts contre le risque financier en assurance maladie par une couverture complémentaire. Depuis 20 ans, face à l'accroissement des restes à charge des ménages, les pouvoirs publics ont construit plusieurs dispositifs pour favoriser l'accès à cette couverture. Le marché de l'assurance maladie complémentaire dépasse 25 milliards d'euros par an, tandis que les interventions publiques (exonérations pour les contrats collectifs, CMU complémentaire, aide à l'acquisition d'une complémentaire santé) représentent 7,6 milliards. Les ménages (contrats individuels) et les entreprises (contrats collectifs) sont-ils des consommateurs rationnels d'assurance santé ? Comment les principaux pays de l'OCDE aident-ils leurs citoyens à choisir leur assurance et à faire vivre une véritable concurrence dans ce domaine ? Peut-on parler de consommation optimale d'assurance santé ? Ce séminaire a permis de présenter les résultats de travaux menés au CAS devant une quarantaine d'experts de l'administration (DREES, DSS, DGTPE, DGCCRF, ACAM, IGAS), de la recherche (Dauphine, École d'économie de Paris, Paris 1) et du secteur des complémentaires santé (institutions de prévoyance, mutuelles et assurances).

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=995

16 octobre 2009 – Colloque

« Nos emplois de demain »

Le CAS a co-organisé avec la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (DGEFP et DGCIS) le colloque « Nos emplois de demain », au-delà de la conjoncture actuelle. Ouvert aux réseaux en charge des mutations économiques (DRTEFP-DRIRE, DIRECCTE, SGAR, Préfectures, OREF, Observatoire des territoires...), il a également réuni des responsables locaux de Pôle emploi et des collectivités territoriales, ainsi que des responsables d'entreprises, d'organisations professionnelles et des partenaires sociaux (300 participants). Les débats ont permis d'offrir une image plus précise des potentialités de l'emploi dans les prochaines années et de dégager les pistes de recrutement qui s'offrent à nos actifs, jeunes ou anciens. Ces pistes ont pu contribuer à la réorientation des outils des acteurs publics, ainsi que de l'appareil de formation continue, afin de faciliter l'organisation de trajectoires des individus, notamment pour les salariés touchés par la crise. Le CAS a en outre contribué aux réflexions prospectives et à l'état des lieux.

Programme : www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1042

Actes : [www.polynome.fr/emplois-demain/telechargements/Nos Emplois de Demain-synthese globale.pdf](http://www.polynome.fr/emplois-demain/telechargements/Nos_Emplois_de_Demain-synthese_globale.pdf)

Département Questions sociales

1. Présentation générale des travaux

Le Département Questions Sociales (DQS) est en charge de deux domaines principaux : les politiques de cohésion sociale et les politiques de protection sociale. Il poursuit une mission d'analyse et de prospective des évolutions sociales et sociétales et assure une fonction de conseil dans le champ « social » en son sens le plus large.

Dans la continuité des exercices précédents, les travaux 2009 ont associé trois principaux registres :

- **diagnostic et prospective** : le DQS s'efforce d'identifier les problématiques sociales et sociétales actuelles ou émergentes. Devenues classiques, les notions de « nouvelles réalités sociales » ou de « nouveaux risques sociaux » soulignent la redéfinition de la question sociale, en lien avec les transformations socioéconomiques, culturelles et démographiques observées ou anticipées aux échelles nationale et européenne. L'analyse statistique est logiquement mobilisée, associée à des approches complémentaires : expertise qualitative issue des sciences humaines et sociales ; comparaison dans le temps et dans l'espace.
- **préconisation (de la théorie aux instruments)** : au-delà du diagnostic, la nécessité d'une reconstruction de l'État social selon un schéma d'activation fait désormais consensus (de l'État providence « compensateur-curatif-passif » à un État d'investissement social). La question actuelle demeure le « comment » de cette transition qui concerne tout autant l'individu, sa famille et son environnement. La refonte des instruments des politiques sociales est particulièrement considérée, et notamment les rôles respectifs de l'État, des organismes de protection sociale, des collectivités locales et des acteurs privés (entreprises, assurances, tiers secteur et solidarité familiale) dans la production des biens fondamentaux¹ et le fonctionnement des individus².
- **veille scientifique** : de façon transversale aux différentes thématiques, le DQS suit de près l'apport des innovations scientifiques et intellectuelles à la conception des politiques publiques. La veille est permanente dans le champ des sciences humaines et sociales et du débat d'idées. Sur l'axe des disciplines émergentes, l'étude des usages des données des sciences cognitives et comportementales dans le champ des politiques sociales a fait l'objet d'un investissement spécifique en 2009 (programme « Neurosciences et politiques publiques », prolongé en 2010).

1) La notion de « biens fondamentaux » fait référence, notamment dans la « Nouvelle théorie du consommateur » proposée par Gary Becker, aux biens qui représentent divers « aspects fondamentaux de la vie » (santé, prestige, sentiment de sécurité, etc.). Ils incluent une dimension subjective.

2) La notion de « fonctionnement » renvoie chez Amartya Sen à « ce que la personne réussit à faire avec les biens et les caractéristiques dont elle dispose ».

Dans ce cadre général, les réalisations se sont articulées autour de trois axes :

- sur saisine de la secrétaire d'État en charge de la prospective a été mise en œuvre une analyse approfondie des dynamiques et anxiétés sociales potentiellement renforcées dans la crise. Deux rapports, contenant des préconisations, ont été remis courant 2009, l'un relatif au déclassement social et à la situation des classes moyennes (*La mesure du déclassement*, juillet 2009), l'autre relatif à un état des lieux de la santé mentale des Français et de ses instruments de promotion (*La santé mentale, l'affaire de tous*, novembre 2009) ;

Distinctement de l'analyse des lignes de fracture de la société française dans la crise, un éclairage des enjeux communautaires de gouvernance et d'établissement des priorités stratégiques a également été apporté : en témoignent une *Note de veille*, « La gouvernance européenne face à la crise : quelles leçons pour de nouveaux équilibres des pouvoirs ? » (juillet 2009) et un séminaire de travail sur les « Priorités européennes : quelles stratégies pour 2010-2015 ? Défis à relever par la Commission européenne » (novembre 2009) ;

- la mise en évidence de leviers d'amélioration de la performance des politiques éducatives, sanitaires et sociales a été poursuivie. Voir dans ce registre le rapport *La lutte contre le cancer. Surmonter les cloisonnements* (septembre 2009) ; les numéros suivants de la *Note de veille* : « Environnement et santé humaine en France : quels défis pour l'action publique et le système de santé ? » (mars 2009), « Face à la conflictualité et à la violence, quelle efficacité de la médiation ? » (juillet 2009), « Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? » (novembre 2009), « Les technologies pour l'autonomie : de nouvelles opportunités pour gérer la dépendance ? » (décembre 2009) ; le séminaire de travail et document de travail intitulé *Améliorer la performance scolaire. Avantages et limites des inspirations internationales* (décembre 2009) ;
- une investigation, inédite dans le contexte français, a été menée pour identifier les apports et limites des données des sciences comportementales et cognitives dans la conception et l'évaluation des politiques publiques (programme « neurosciences et politiques publiques »). Voir la *Note de veille* « Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ? » (mars 2009), le séminaire de travail « Crise financière : les éclairages de la neuroéconomie et de la finance comportementale » (avril 2009), la *Note de veille* et le séminaire de travail « Stratégies d'information et de prévention en santé publique : quel apport des neurosciences ? » (juin 2009), la *Note de veille* « Les interfaces cerveau-machine » (septembre 2009), la *Note de veille* et le séminaire de travail « Perspectives scientifiques et éthiques de l'utilisation des neurosciences dans le cadre des procédures judiciaires » (décembre 2009).

Un appui a également été apporté à des missions externes au Centre. Il a particulièrement concerné le Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD), placé sous la présidence de François Héran. Ses séances ont été accueillies au CAS entre mars 2009 et février 2010, date de la remise finale des travaux¹.

1) *Inégalités et discriminations - Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, rapport du comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD) présidé par François Héran, février 2010.

Parmi les publications et les manifestations, on notera plus spécifiquement les axes suivants : la société française dans la crise, la performance des politiques sociales et éducatives, neurosciences et politiques publiques.

1.1. La société française dans la crise

Le Département s'est employé à mettre en place des outils permettant de relativiser les craintes d'un déclassement social généralisé et de définir les priorités face à la diffusion dans la société française d'une hantise de la « chute sociale ».

Précédant l'essai d'Éric Maurin¹, le rapport *La mesure du déclassement* se voulait une réponse à des publications récentes², qui procédaient à une forme de dramatisation. Il présentait l'originalité de ne pas cantonner la réflexion au seul déclassement social, pour aborder les différentes dimensions (scolaire, professionnelle, salariale, statutaire, etc.) d'un phénomène complexe. Sans nier la progression marginale et récente de ces phénomènes, le rapport a souligné l'écart entre les craintes exprimées par les Français et la réalité objective : les « mobilités sociales ascendantes » restent majoritaires et le socle des classes moyennes en France continue de s'élargir, contrairement à ce que l'on constate dans d'autres pays.

Le refus du « déclinisme » ne retire d'ailleurs pas à la peur du déclassement son statut de révélateur de certains dysfonctionnements de la société française. Ont ainsi été particulièrement soulignées la sous-performance du système de formation (initiale et continue) et la nécessité de nouvelles sources de financements pour l'enseignement supérieur (opportunité d'un dispositif de prêt à remboursement contingent au revenu), celle des déséquilibres du marché du logement et des dispositifs qui visent à les corriger (favoriser le niveau et la qualité de vie des classes moyennes par un développement de l'offre de logement à leur destination est une priorité), et la perte de confiance dans les mécanismes d'assurance et de redistribution de l'État providence (soutenabilité du système de retraite à garantir et courbe en « U » des gains socio-fiscaux en fonction des déciles de revenus à corriger, notamment par la réduction des « niches fiscales » ou « sociales » qui défavorisent indirectement les classes moyennes).

1.2. La performance des politiques sociales et éducatives

Il s'agit ici de clarifier les stratégies de moyen et long termes susceptibles d'être mise en œuvre dans une perspective d'investissement et de prévention précoce (amélioration des performances en matière d'accueil du jeune enfant et de prise en charge préscolaire et scolaire élémentaire) :

Alors que l'accueil de la petite enfance est une des priorités de la législature, la *Note de veille* n° 157 (« Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? ») proposait une stratégie à double détente : à l'horizon 2012, mise en place d'un service étendu d'accueil pour tous les parents sur le territoire et accès privilégié au mode de garde pour des publics ou territoires jugés prioritaires ; à l'horizon 2017, la rationalisation du pilotage, de l'organisation et des procédures de

1) Maurin E. (2009), *La Peur du déclassement. Une sociologie des récessions*, Paris, Le Seuil.

2) Peugny C. (2009), *Le Déclassement*, Paris, Grasset ; Chauvel C. (2006), *Les Classes moyennes à la dérive*, Paris, Le Seuil.

financement de l'ensemble des modes de garde avec notamment la création d'agences de l'enfance et de la famille, sur le modèle des agences régionales de santé, permettant d'associer l'ensemble des acteurs dans un conseil d'administration tout en préservant l'unité de décision et la cohérence des dispositifs et des financements. Cette agence pourrait être issue des actuelles Caisses d'allocations familiales, dont le conseil d'administration devrait dans cette perspective être ouvert aux collectivités locales et à l'ensemble des acteurs concourant aux modes de garde, donc au Conseil général, aux intercommunalités, aux représentants des assistantes maternelles et des parents employeurs, voire à une représentation des entreprises investies dans ce domaine. Le constat qui a amené les pouvoirs publics à réunir l'ensemble des acteurs de la politique familiale au sein d'une même instance de concertation, le Haut Conseil à la famille, vaut aussi pour les dispositifs au niveau local : l'éclatement de la compétence « petite enfance » constitue aujourd'hui un frein à la mise en œuvre d'une politique à la fois plus ambitieuse, plus rationnelle et plus équitable.

Voir également, à partir du document et séminaire de travail *Améliorer la performance scolaire. Avantages et limites des inspirations internationales*, l'analyse des modèles les plus performants (Finlande, Corée), qui argumente en faveur d'une stratégie systémique de réformes en matière d'éducation : une approche par piliers du système éducatif (gouvernance et administration, environnement d'apprentissage, enseignants et capital humain, programmes et évaluation, élève) et un pilotage par des objectifs et des indicateurs associés rendraient certainement plus efficaces les réformes.

1.3. Neurosciences et politiques publiques

Le Département Questions sociales a initié en 2009 le premier programme « Neurosciences et politiques publiques » en France, dans un contexte international d'initiatives dans le domaine de la neuroéthique¹ et des sciences comportementales de la décision et du management (dont la *nudge theory*) : *Global Agenda Council on Chronic Diseases and Conditions* du Forum économique mondial, programme de coopération interuniversitaire et interadministration *The Law and Neuroscience Project* aux États-Unis, rapport *MindSpace. Influencing behaviour through public policy*, récemment publié par le *Cabinet Office* et *l'Institute for Government* au Royaume-Uni, etc.

En 2009, après une réflexion initiale sur les enjeux éthiques soulevés par l'utilisation des données des neurosciences hors des laboratoires, trois thèmes relatifs aux apports des sciences du cerveau ont été traités : les éclairages de la neuroéconomie et de la finance comportementale sur les ressorts de la crise ; les neurosciences et la prévention en santé publique (lutte contre l'obésité, tabagisme et empoisonnements domestiques accidentels) ; les utilisations des données des neurosciences dans les différentes étapes de la procédure judiciaire. En 2009, les responsables du programme ont notamment été auditionnés par la Mission d'information sur la révision des lois de bioéthique présidée par Alain Claeys (22 septembre) et par la Commission sur la prévention de l'obésité présidée par Anne de Danne (28 octobre).

1) On entend par neuroéthique la discipline qui « embrasse les implications éthiques des avancées en neurosciences et en neuropsychiatrie », incluant aussi bien les aspects techniques – de l'utilisation de psychotropes à la stimulation cérébrale –, que les conséquences potentielles pour l'être humain – sa dignité, son intégrité, sa responsabilité, son libre arbitre.

2. Résumés

2.1. Notes de veille

N° 125, mars 2009

« Environnement et santé humaine en France : quels défis pour l'action publique et le système de santé ? »

À la veille de la publication du second Plan national Santé Environnement (2009-2013) prévue en mars 2009, la prise en compte des facteurs de risques liés à l'environnement dans la politique de santé demeure en France encore partielle alors qu'elle recouvre de multiples enjeux sanitaires, économiques et sociaux. Développer une stratégie globale et cohérente dans ce domaine nécessiterait des politiques de santé publique ambitieuses visant notamment à soutenir des actions de prévention primaire à l'échelle de la population entière. Tandis que le système de santé traite encore les problèmes de santé environnementale essentiellement sous l'angle des soins (ou de la prévention secondaire ou tertiaire), une telle approche impliquerait en particulier un renforcement des dispositifs d'expertise et de surveillance, une évolution des métiers et une meilleure éducation des populations à la santé. Cela supposerait de dépasser l'apparente contradiction entre une approche de plus en plus individualisée de la médecine et des soins et une approche nécessairement collective dans le domaine de la santé environnementale.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille125.pdf

N° 128, mars 2009

« Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ? »

Les neurosciences sont une discipline scientifique en plein essor dont les utilisations potentielles hors des laboratoires soulèvent nombre de réflexions éthiques. Deux questions se posent avec une acuité croissante : celle des possibilités offertes, notamment par la psychopharmacologie, en termes d'amélioration des performances exécutives, sensorielles et cognitives ; et celle de l'utilisation de l'imagerie cérébrale dans les domaines sanitaire, judiciaire, militaire, économique et social. En cette période de préparation de la révision de la loi de bioéthique de 2004, on peut s'interroger sur la pertinence d'étendre le champ d'application de cette loi au domaine des neurosciences. Au-delà de mesures législatives, la mise en place de dispositifs relevant de la démocratie technique apparaît nécessaire afin de permettre à chacun d'identifier les annonces irréalistes ou spéculatives qui suscitent la méfiance et détournent l'attention des enjeux réels.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille128.pdf

N° 138 – juin 2009

« Stratégies d'information et de prévention en santé publique : quel apport des neurosciences ? »

Face à l'ampleur des conséquences sanitaires, sociales et économiques de problèmes de santé publique comme le tabagisme, l'obésité ou les empoisonnements domestiques, les campagnes de prévention se doivent d'avoir un impact optimal. Malheureusement, les résultats ne sont parfois pas à la hauteur des efforts consentis. Les neurosciences cognitives, en permettant de mieux appréhender certains aspects du comportement du consommateur,

pourraient constituer un apport supplémentaire dans la mise au point des stratégies d'information et de prévention en santé publique.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille138.pdf

N° 145 – juillet 2009

« La gouvernance européenne face à la crise : quelles leçons pour de nouveaux équilibres des pouvoirs ? »

L'Union européenne affronte une crise de grande ampleur qui fonctionne comme un révélateur des forces et des faiblesses actuelles de l'exercice des pouvoirs au niveau communautaire. Cette période est l'occasion d'interroger les modalités de la gouvernance européenne. Dans cette perspective, la note évoque des dispositifs censés être plus efficaces en temps de crise et en particulier les apports possibles du traité de Lisbonne. La crise peut cependant constituer aussi une opportunité pour l'Union européenne. Au vu de la nouvelle donne que constituent le retour du politique en Europe et le résultat des élections du 7 juin 2009, les transformations de la gouvernance européenne continueront à être partie intégrante des réflexions des chefs d'État et de gouvernement des 27.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille145.pdf

N° 147 – juillet 2009

« Face à la conflictualité et à la violence, quelle efficacité de la médiation ? »

Présentée comme un mode alternatif de résolution des conflits au sein des couples, des familles, comme dans les écoles et les quartiers, la médiation est particulièrement mise en avant par les pouvoirs publics. Des législations récentes la favorisent, des décrets l'organisent, plusieurs rapports appellent à sa généralisation. Considérée comme la panacée par certains, elle suscite chez d'autres méfiance, voire hostilité. La question du développement, ou même de la généralisation de la médiation pose au préalable celle de son efficacité face à la conflictualité et à la violence. Les éléments d'évaluation existants en France sur quatre types de médiations (familiale, scolaire, sociale et pénale) confirment la plupart des attraits mis en avant par ses promoteurs : prévention des tensions, apaisement des parties et meilleure résolution de conflits, responsabilisation des acteurs, sécurisation des espaces et des personnes et renforcement de la cohésion sociale. Ils signalent également les risques inhérents aux processus de médiation (renforcement de certaines inégalités entre les parties ou d'accès à la justice, communautarisation de la gestion de conflits). L'ensemble de ces considérations mérite d'être étayé et invite à poursuivre et à développer une démarche d'évaluation encore insuffisante aujourd'hui.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille147.pdf

N° 150 – septembre 2009

« Les interfaces cerveau-machine »¹

Le terme « interface cerveau-machine » désigne un dispositif permettant à un individu d'agir sur un appareil (un ordinateur, une prothèse ou un robot, par exemple) par l'entremise de ses ondes cérébrales. Déplacer le curseur d'un ordinateur sans toucher la souris ou remplacer un membre amputé par une prothèse que contrôlerait notre cerveau tout en lui renvoyant des

1) Le Département Recherche, Technologies et Développement durable a participé à cette étude.

informations sensorielles était de l'ordre de la science-fiction il y a quelques années encore. Aujourd'hui, grâce aux avancées théoriques et pratiques des sciences du cerveau, de l'informatique et de la robotique, ainsi qu'aux nouveaux matériaux permettant des implants compatibles avec le système nerveux central, la science-fiction est en passe de devenir réalité. Quelles sont les possibilités et limites des dernières interfaces cerveau-machine ? Ces avancées scientifiques et biomédicales sont-elles uniquement destinées à pallier les conséquences de certains accidents de la vie ou de pathologies sensorimotrices ? Entre réalité et fantasmes, les attentes sont aussi pressantes que les questions éthiques soulevées par ce type de progrès techniques.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille150_VFIN.pdf

N° 152 – octobre 2009

« Le contentieux du permis à points : origines et perspectives d'un contentieux de masse »

Les retraits de points et les invalidations de permis de conduire pour solde de points nul donnent lieu à un nombre croissant de recours devant les juridictions administratives. Ce contentieux de masse, qui trouve sa source dans les dispositions du Code de la route relatives à l'information des auteurs d'infractions routières, pourrait être tempéré par la modification de ces dispositions ou par la mise en place d'un recours administratif préalable obligatoire. Il aurait par ailleurs sans doute pu être atténué grâce aux nouvelles obligations relatives aux études d'impact.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille152fin.pdf

N° 157 – novembre 2009

« Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? »

La France se situe dans le peloton de tête des pays de l'OCDE en matière de dépenses pour la petite enfance. L'accueil de la petite enfance reste au cœur des priorités de la législature, qui a pour objectif de développer l'offre diversifiée de garde (200 000 places supplémentaires d'ici à 2012). Pour préserver cette dynamique dans un contexte financier très contraint, la présente note propose une stratégie à double détente. À l'horizon 2012, la mise en place d'un service étendu d'accueil pour tous les parents sur le territoire, voire un accès privilégié au mode de garde pour des publics ou territoires jugés prioritaires. À l'horizon 2017, la rationalisation du pilotage, de l'organisation et des procédures de financement de l'ensemble des modes de garde avec notamment la création d'agences de l'enfance et de la famille.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille157.pdf

N° 158 – décembre 2009

« Les technologies pour l'autonomie : de nouvelles opportunités pour gérer la dépendance ? »

Les technologies pour l'autonomie apportent des aides techniques d'ordre médical et social aux personnes en perte d'autonomie, aux professionnels de santé et aux aidants. D'un point de vue macroéconomique, elles ouvrent des perspectives de marché. Un recours accru à ces technologies pourrait constituer une réponse pertinente au problème de prise en charge de la dépendance, à condition que cet usage soit raisonné et respectueux des règles d'éthique. Ces outils devraient pour cela être intégrés aux pratiques de travail des professionnels et être

conçus d'emblée pour un usage grand public, ce qui permettrait plus généralement d'envisager des réponses globales aux enjeux du vieillissement.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille158.pdf

N° 159 – décembre 2009

« Perspectives scientifiques et éthiques de l'utilisation des neurosciences dans le cadre des procédures judiciaires »

Le terme « neuroloi » désigne de manière générique l'ensemble des travaux en neurosciences dont les résultats peuvent – à diverses échelles, allant de la pharmacologie à la neuropsychologie en passant par l'imagerie cérébrale – participer à l'éclairage des procédures légales et judiciaires. Mieux évaluer la véracité des propos tenus par une personne mise en examen, l'impartialité d'un juge et des jurés ou encore le degré de responsabilité d'un accusé, sont autant d'aspects pour lesquels les sciences du cerveau pourraient être utilisées dans le cadre de la procédure judiciaire. Dans différents pays, les neurosciences sont appréhendées comme un vecteur de progrès dans le domaine des politiques de prévention et de sécurité, mais également, en l'absence de régulations adaptées, comme une menace pour les libertés publiques et les droits de la personne. Les enjeux sont donc importants et sensibles, dépassant largement les seuls domaines techniques, médicaux et scientifiques.

www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille159.pdf

2.2. Rapports et Documents

Rapports et Documents n° 19

La lutte contre le cancer. Surmonter les cloisonnements

Rapport de Jean-Jacques Denis

La Documentation française, septembre 2009, 57 pages

Plusieurs études et rapports récents dressent le bilan du premier Plan Cancer, lancé en 2003. Ils révèlent des insuffisances dans la prévention et la surveillance épidémiologique, mais aussi des inégalités géographiques et sociales dans l'accès aux soins.

Ce rapport replace les enjeux du Plan Cancer dans le contexte médico-administratif du système de santé français et analyse les difficultés rencontrées, qui tiennent à la fois : à la création de nouvelles structures, principalement l'INCa, qui ont dû trouver leur place dans l'organisation des soins et de la recherche ; à la nécessité de coordonner de manière transversale les nombreux secteurs qui interviennent dans le champ sanitaire, le plus souvent de manière verticale ; à une organisation administrative complexe et en évolution constante : décentralisation, déconcentration des services de l'État, RGPP, multiplication puis coordination des agences sanitaires, etc. ; au choix de traiter le cancer sous une même bannière, comme un type de pathologie unique, alors qu'il se présente sous des formes multiples selon les causes, les organes touchés et l'âge des malades ; à la volonté exprimée par les malades et les associations d'être considérés et traités en fonction de leur diversité et de leur environnement.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1051

Rapports et Documents, n° 20

La mesure du déclassement¹

*Rapport coordonné par Marine Boisson,
remis à Nathalie Kosciusko-Morizet le 9 juillet 2009
La Documentation française, octobre 2009, 146 pages*

Peu à peu se diffuse dans le corps social l'idée que les générations récentes ne parviendraient pas à maintenir le niveau de vie des générations précédentes, notamment celles qui ont prospéré sous les Trente Glorieuses. Cette crainte du déclassement est-elle fondée ? Comment mesurer la réalité d'un phénomène aux facettes multiples, d'autant plus complexe qu'il relève à la fois de situations objectives et d'un ressenti ?

Il apparaît urgent de faire le point sur les données fournies par les différents indicateurs socio-économiques, en matière d'évolution des revenus mais aussi d'éducation ou de logement. Ce rapport présente l'originalité de ne pas cantonner la réflexion au seul déclassement social, qui mesure l'écart entre la position sociale d'un individu et celle de ses parents. Toutes les dimensions sont abordées, qu'il s'agisse d'un déclassement synonyme de déqualification (par décalage entre l'emploi occupé et le niveau de diplôme) ou du déclassement territorial (comme éloignement subi des centres urbains). Sans nier la progression marginale et récente de ces phénomènes, le rapport souligne l'écart entre les craintes exprimées par les Français et la réalité objective : les « mobilités sociales ascendantes » restent majoritaires et le socle des classes moyennes en France continue de s'élargir, contrairement à ce que l'on constate dans d'autres pays. Parvenir à une représentation partagée de la dynamique sociale constitue un enjeu crucial : la perception d'un déclassement massif pourrait à la fois compromettre la solidarité entre les générations (*via* le consentement au financement des retraites) et diminuer l'investissement scolaire et professionnel des plus jeunes.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1024

Rapports et Documents, n° 24

La santé mentale, l'affaire de tous

*Rapport du groupe de travail présidé par Viviane Kovess-Masféty,
remis à Nathalie Kosciusko-Morizet le 17 novembre 2009
La Documentation française, février 2010, 272 pages*

Les cas de dépression sont-ils en augmentation en France ? À quel âge constate-t-on les taux de suicide les plus élevés ? Les hommes et les femmes présentent-ils les mêmes profils face aux addictions ? Le premier intérêt de ce rapport est de dresser un état des lieux de la santé mentale dans notre pays.

Les expressions du mal-être changent, les populations touchées évoluent. Le concept de « santé mentale » lui-même a été profondément renouvelé au cours des trente dernières années. Autrefois réservé aux pathologies relevant de la psychiatrie, il s'est élargi à la détresse psychologique et à la souffrance psychique. Il englobe désormais une troisième dimension, la « santé mentale positive », qui recouvre le bien-être, l'estime de soi, le sentiment de maîtrise de son existence.

1) Le Département Affaires économiques et financières a contribué à ce rapport, notamment sur les questions de déclassement en matière d'éducation et de logement.

Ainsi comprise, la santé mentale devient l'affaire de tous. Pour les pouvoirs publics, les enjeux ne sont plus seulement sanitaires ou médicaux mais sociétaux et économiques. La mesure du bien-être se mue en indicateur de la performance collective. On estime notamment entre 3 % et 4 % du PIB le coût de la mauvaise santé mentale sur l'économie, suite aux invalidités, à l'absentéisme, à la baisse de la productivité. Il s'agit donc d'identifier les facteurs de risques – familiaux, sociaux, environnementaux, etc. – afin de déterminer les leviers susceptibles de prévenir une dégradation de la qualité de vie. Les pistes d'action avancées concernent aussi bien la petite enfance que le monde du travail ou l'aide en faveur des personnes âgées. Les mutations économiques, les évolutions sociétales et le vieillissement de la population vont rendre ces questions toujours plus pressantes.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1024

2.3. Colloques et séminaires

14 avril 2009 – Séminaire

« Crise financière, les éclairages de la neuroéconomie et de la finance comportementale »

Face à l'ampleur de la crise financière et aux limites des modèles et méthodes classiques de gestion du risque qu'elle a révélées, les sciences comportementales apportent un éclairage nouveau sur la gestion du risque, de l'incertitude et de l'ambiguïté. Les mises au point d'experts en sciences économiques, neurophysiologie et finance comportementale, permettent de faire le lien entre la théorie et la réalité des marchés. Une analyse comportementale des actions individuelles peut-elle aider à mieux comprendre le comportement des marchés ? Quelle importance les émotions revêtent-elles sur les marchés boursiers ? Quel rôle la perception des évolutions du marché par les citoyens peut-elle jouer sur leurs décisions économiques ? À la lumière des sciences comportementales, peut-on définir ce qui caractérise un « bon » *trader* ?

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=958

30 avril 2009 – Séminaire fermé

« Efficacité des politiques sociales, des méthodes diverses d'analyse des impacts »

Le Centre d'analyse stratégique et la Société française de l'évaluation (SFE) ont organisé ce séminaire sur le pluralisme des méthodes d'analyse de l'impact des politiques publiques. Les études et les évaluations d'impact connaissent un fort développement. La Commission européenne réalise systématiquement depuis 2004 des études d'impact (*impact assessments*) lors de la préparation de ses initiatives politiques. Les études d'impact sont désormais organisées en France en application de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Par ailleurs, des évaluations d'impact sont de plus en plus fréquemment réalisées, dans le cadre classique de la mesure de l'efficacité des politiques sociales, mais également dans celui de l'expérimentation de politiques publiques telles que le RSA ou l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les commanditaires et praticiens de l'évaluation doivent se familiariser avec ces développements et prendre en compte les bonnes pratiques existantes, notamment selon des référentiels tels que celui de la Commission

européenne. Ces besoins rejoignent le débat relancé en son sein par la communauté de l'évaluation des programmes publics à propos des méthodes d'analyse des impacts.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=972

16 juin 2009 – Séminaire

« Neurosciences et prévention en santé publique », en partenariat avec *La Recherche*

Dans le cadre de son programme 2009 « Neurosciences et Politiques Publiques », le Centre d'analyse stratégique a réuni des décideurs institutionnels et des scientifiques du secteur public et privé dans le domaine des neurosciences du consommateur. Le but était d'évaluer l'apport des neurosciences dans la mise en place de politiques préventives et incitatives en santé publique. Trois exemples, qui bénéficient à l'heure actuelle d'un grand intérêt sociétal, politique et médiatique, ont ainsi été développés : la lutte contre l'épidémie d'obésité et de surpoids ; la lutte contre le tabagisme et notamment l'impact des images « choc » sur le cerveau des fumeurs ; la prévention des empoisonnements et intoxications accidentels dus aux produits chimiques domestiques dont les emballages peuvent créer une confusion avec des produits alimentaires.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=992

24 novembre 2009 – Atelier fermé

« Priorités européennes : quelles stratégies pour 2010-2015 ? Défis à relever par la Commission européenne »

L'Union européenne s'est mobilisée pour faire face à une crise grave mettant en cause ses modes de gouvernance, tant internes qu'externes. Mais elle ne peut se détourner d'un horizon de long terme. Le besoin de réformes structurelles reste important tandis que les États membres font face à la double charge du vieillissement global de la population européenne et d'une nette dégradation de leurs comptes publics.

Les défis à relever sont nombreux pour les institutions communautaires et en particulier pour la Commission Barroso II. Accusée de faiblesse au plus fort de la crise, celle-ci doit pourtant dégager des lignes stratégiques fortes pour la période 2010-2015.

L'Institut Bruegel, *think tank* bruxellois, a publié une série de recommandations concrètes. Leur mise en débat au Centre d'analyse stratégique a permis de cerner les pistes possibles et d'évaluer les annonces de la Commission européenne. Deux dimensions clés des interventions communautaires, la stratégie de sortie de crise et la dimension sociale, ont été privilégiées. Ce sont plus généralement les fondements de la construction européenne qui ont été interrogés, alors que l'Union européenne célébrait les 20 ans de la chute du mur de Berlin.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1068

10 décembre 2009 – Journée d'études fermée

« Perspectives scientifiques, éthiques et légales sur l'utilisation des neurosciences dans le cadre des procédures judiciaires »

Aux États-Unis, la thématique de la « neuroloi » est l'objet d'un programme de coopération inter-universitaire et inter-administration sans précédent intitulé « The Law and Neuroscience Project ». En Inde, pour la première fois en juin 2008, des données d'imagerie cérébrale ont été

utilisées comme preuve à charge pour condamner un individu dans une affaire de meurtre. Pris parmi d'autres, ces exemples montrent comment, dans les nations les plus technologiquement développées, le recours à la « neuroloi » est devenu une réalité qu'il convient de questionner dès à présent.

Les neurosciences peuvent être appréhendées comme un vecteur de progrès dans le domaine des politiques de prévention et de sécurité, mais également, en l'absence de régulations adaptées, comme une menace potentielle pour les libertés publiques et les droits de la personne. L'objet de cette journée d'études a été d'identifier les utilisations de données de neurosciences telles que pratiquées ou envisagées aux différentes étapes de la procédure judiciaire, de tenter une évaluation du réalisme et de la pertinence de ces apports des neurosciences et de débattre des perspectives éthiques et légales qui les accompagnent.

14 décembre 2009 – Séminaire

« Améliorer la performance scolaire. Avantages et limites des inspirations internationales »

Ce séminaire a permis d'observer que des modèles d'éducation aux logiques très différentes, parfois radicalement opposées, sont parvenus à d'excellents niveaux de performance, non seulement aux regards de leurs propres critères d'évaluation mais également dans les tests internationaux. Ils ont en partie inspiré les réformes du système français.

Le séminaire s'est organisé autour de deux tables rondes permettant de mettre en perspective le système d'éducation primaire français au regard des cohérences internes de deux « idéaux types » : une excellence fondée sur l'équité et l'autonomie, illustrée par exemple dans le système finlandais, et une excellence fondée sur l'élitisme et la transmission des savoirs, symbolisée par les pays asiatiques.

www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1082